

Die umweltschutzsichernde  
Betriebs- und Unternehmensorganisation

Versuch einer Konkretisierung umweltgerechter Organi-  
sationsstrukturen im öffentlichen Umweltrecht

-Ein praxisorientierter Ansatz-

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Rechte

des Fachbereichs

Rechts- und Wirtschaftswissenschaften

der Johannes Gutenberg-Universität

Mainz

vorgelegt von

Kathrin Knebusch

in Alzey

2003



*Für Lisa und Thoralf*

## Inhalt

<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>XI</b>
<b>Abkürzungen</b>	<b>XXXIV</b>
<b>1. Teil: Einführung und Grundlagen</b>	<b>1</b>
<b>A. Umweltschutz durch Organisation</b>	<b>1</b>
I. <i>Die Bedeutung der Betriebsorganisation für den Umweltschutz</i>	1
II. <i>Entwicklung der rechtlichen Anforderungen an die Organisation des Umweltschutzes</i>	6
III. <i>Instrumente zur Betriebsorganisation</i>	19
IV. <i>Der Begriff der „umweltschutzsichernden Betriebs- und Unternehmensorganisation“</i>	24
V. <i>Zielsetzung</i>	29
<b>B. Betriebswirtschaftliche Grundlagen zur Gestaltung umweltgerechter Organisationsstrukturen und Managementsysteme</b>	<b>31</b>
I. <i>Begriff und Struktur der Organisation</i>	31
1. <i>Die Betriebsorganisation als Instrument</i>	32
a) <i>Die Aufbauorganisation</i>	34
b) <i>Die Ablauforganisation</i>	38
2. <i>Die Organisation des betrieblichen Umweltschutzes</i>	39
a) <i>Zuständigkeiten im Umweltschutz - Aufbauorganisation</i>	40
b) <i>Integration des Umweltschutzes in den Ablaufprozess</i>	42
II. <i>Das Managementsystem</i>	43
1. <i>Der Begriff des Managementsystems</i>	44
2. <i>Das Management-Konzept</i>	45

<b>2. Teil: Die Anforderungen des Umweltverwaltungsrechts an die Gestaltung einer umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation</b>	<b>49</b>
<b>C. Die Grundpflicht zur Organisation des Umweltschutzes</b>	<b>49</b>
<i>I. Genehmigungspflichtige Anlagen</i>	<i>49</i>
1. Ableitung der Organisationspflicht	50
2. Umfang der Organisationspflicht aus § 5 BImSchG	57
a) Organisationspflicht zur Gefahrenabwehr, § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG	59
b) Organisationspflicht zur Risikovorsorge, § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG	63
c) Abfallvermeidungs- und Verwertungspflichten, § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG	66
d) Abwärmenutzung, § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG	67
e) Nachsorgepflichten, § 5 Abs. 3 BImSchG	68
<i>II. Störfallanlagen, § 8 i.V.m. Anhang III StörfallVO n.F.</i>	<i>70</i>
<i>III. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen, § 22 BImSchG</i>	<i>72</i>
<i>IV. Adressat der Organisationspflicht</i>	<i>75</i>
<i>V. Zusammenfassung</i>	<i>77</i>
<b>D. Anzeige- und Mitteilungspflichten gem. §§ 52a BImSchG, 53 KrW-/AbfG</b>	<b>80</b>
<i>I. Entstehungsgeschichte und Bedeutung</i>	<i>80</i>
<i>II. Die Pflichten im einzelnen</i>	<i>84</i>
1. Anzeigepflichten gem. § 52a Abs. 1 BImSchG, § 53 KrW-/AbfG	85

a)	Adressat der Verpflichtung	85
b)	Gegenstand und Umfang der Anzeige	86
2.	Mitteilungspflichten gem. § 52a Abs. 2 BImSchG, § 53 Abs. 2 KrW-/AbfG	91
a)	Adressat der Verpflichtung	92
b)	Gegenstand und Umfang der Mitteilung	93
	<i>III. Konkretisierung der Organisationspflicht</i>	97
	<i>IV. Abschließende Betrachtung und Bewertung</i>	99
<b>E.</b>	<b>Die Bestellung von Umweltschutzbeauftragten und deren Einbindung in die betriebliche Organisation</b>	<b>102</b>
I.	<i>Der Begriff des Umweltschutzbeauftragten und die abzugrenzenden Erscheinungsformen</i>	103
II.	<i>Funktionen der Umweltschutzbeauftragten</i>	112
1.	Überwachungsfunktion	114
2.	Initiativfunktion	116
3.	Informationsfunktion	117
4.	Berichtsfunktion	118
III.	<i>Praktische Ausgestaltung</i>	118
1.	Betriebszugehörigkeit	121
2.	Anzahl der Beauftragten	126
3.	Einordnung in die betriebliche Organisation	129
a)	Hierarchische Stellung	129
b)	Gleichzeitige Wahrnehmung von Linienfunktionen durch Betriebsbeauftragte	134
c)	Einbindung in unternehmerische Entscheidungen	137
d)	Gewährleistung des Vortragsrechts	139

e) Koordination der Betriebsbeauftragten	140
IV. <i>Bewertung im Hinblick auf die umweltschutzsichernde Betriebsorganisation</i>	143
<b>F. Sonstige umweltrechtliche Vorschriften zur Regelung der Betriebsorganisation</b>	<b>150</b>
I. <i>Stand der Organisationstechnik gem. § 32 Abs. 1 Nr. 1b KrW-/AbfG</i>	150
II. <i>Das Abfallwirtschaftskonzept, § 19 KrW-/AbfG</i>	154
III. <i>Die Abfallbilanz als internes Instrument zur Wahrnehmung betrieblicher Eigenverantwortung, § 20 KrW-/AbfG</i>	155
<b>G. Umwelt- und Sicherheitsmanagementsysteme</b>	<b>157</b>
I. <i>Die Betriebsorganisation nach der StörfallVO n.F.</i>	161
1. Bedeutung und Entstehungsgeschichte	161
2. Anwendungsbereich	164
a) Anwendungsbereich der Seveso-II-Richtlinie	164
b) Umsetzung in nationales Recht- Anwendungsbereich der StörfallVO n.F.	167
3. Sicherheitskonzept	169
a) Inhaltliche Anforderungen an das Sicherheitskonzept	170
b) Aufbau und Darstellung des Sicherheitskonzeptes	176
4. Sicherheitsmanagementsystem	177
a) Ziel des Sicherheitsmanagementsystems	178
b) Bausteine des Sicherheitsmanagementsystems	182

aa) Organisation und Personal	185
(1) Betreiberverantwortung	186
(2) Delegation der Betreiberverantwortung	189
(3) Einbindung des Störfallbeauftragten	190
(4) Einbindung der Beschäftigten, Anhang III Nr. 3 Buchst.a, Satz 3	194
(5) Qualifikation und Schulung, Anhang III Nr. 3 Buchst.a, Satz 2	195
(6) Regelungen beim Fremdfirmeneinsatz, Anhang III Nr. 3 Buchst. a, Satz 3	196
bb) Ermittlung und Bewertung der Gefahren von Störfällen	197
(1) Methoden der Gefahrermittlung	197
(2) Umfang der Gefahrermittlung	201
cc) Überwachung des Betriebs	201
dd) Sichere Durchführung von Änderungen	205
ee) Planung für Notfälle	209
ff) Überwachung der Leistungsfähigkeit des Sicherheitsmanagementsystems	212
gg) Systematische Überprüfung und Bewertung	214
5. Zusammenfassung	215
<i>II. Die Betriebsorganisation nach EMAS</i>	<i>216</i>
1. Entwicklung standardisierter Umweltmanagementsysteme	216
2. Konzeption und Zielvorgaben von EMAS II	223



3.	Struktur und Systemelemente von EMAS II	225
a)	Anwendungsbereich	225
b)	Verfahren	227
aa)	Umweltprüfung	227
bb)	Umweltmanagementsystem	231
	(1) Anhang I Teil A - Regelungscharakter	231
	(2) Anhang I Teil B – Ergänzende Anforderungen	234
cc)	Umweltbetriebsprüfung	236
dd)	Umwelterklärung	237
ee)	Validierung, Veröffentlichung und Registrierung	239
4.	Bausteine des Umweltmanagementsystems nach EMAS II Anhang I	241
a)	Umweltpolitik	241
b)	Planung	243
c)	Implementierung und Durchführung	244
d)	Kontroll- und Korrekturmaßnahmen	247
e)	Bewertung durch die oberste Leitung	249
	<i>III. Gegenüberstellung der Elemente von Umweltmanagement- und Sicherheitsmanagementsystem</i>	250
	<b>H. Zusammenfassung und Bewertung</b>	<b>255</b>
	<b>3. Teil: Die Konkretisierung umweltgerechter Betriebs- und Unternehmensorganisationsanforderungen</b>	<b>262</b>
	<b>I. Vergleich der normativen Anforderungen an eine umweltschutzsichernde Betriebsorganisation</b>	<b>262</b>
	<i>I. Managementsysteme und Umweltschutzbeauftragte</i>	263

II. Managementsysteme und Organisationspflichten gem. §§ 5, 52a BImSchG, § 53 KrW-/AbfG	266
III. Umweltverwaltungsrecht und angrenzende Rechtsgebiete	270
1. Zivilrecht	272
a) Grundsätze der Organisationshaftung	272
aa) Betriebliches Organisationsverschulden	273
(1) Organisationspflichten aus § 823 Abs. 1 BGB	274
(2) Die Haftung des Geschäftsherrn aus § 831 BGB	280
(3) Abgrenzung der Haftung aus § 823 und § 831 BGB	282
bb) Körperschaftliches Organisationsverschulden	284
b) Zusammenfassung und Bewertung	285
c) Vergleich der organisationsbezogenen Anforderungen	287
d) Mögliche Auswirkungen einer EMAS-Zertifizierung auf die haftungsrechtliche Situation	289
2. Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht	291
a) Grundsätze des Organisationsverschuldens	291
aa) Strafbarkeit wegen Unterlassens der gehörigen Aufsichts- und Organisationspflichten	292
bb) Organisationsverschulden gem. § 130 OWiG	297
b) Zusammenfassung und Bewertung	300

c)	Vergleich der organisationsbezogenen Anforderungen	302
d)	Mögliche Auswirkungen einer EMAS-Zertifizierung auf die strafrechtliche Organisationsverantwortung	304
<b>J.</b>	<b>Regelanforderungen an eine umweltschutzsichernde Betriebsorganisation</b>	<b>306</b>
I.	<i>Aufbauorganisation</i>	<i>307</i>
1.	Festlegung der Verantwortungshierarchie von der Unternehmensleitung bis zur letzten Verantwortungsebene	307
a)	Pflichten der Unternehmensleitung	307
b)	Delegation der Unternehmerpflichten auf einzelne Funktionsträger	309
2.	Festlegung von Weisungsrechten und Kompetenzen	310
3.	Festlegung der Schnittstellen / Verhältnis der Verantwortungsträger zueinander	311
4.	Einbindung der Betriebsbeauftragten	311
II.	<i>Ablauforganisation</i>	<i>312</i>
1.	Organisation bei Normalbetrieb der Anlagen	313
a)	Identifikation der einzelnen Prozesse	313
b)	Identifikation der einschlägigen Vorgaben aus Gesetzen, Verordnungen, Genehmigungen	313
c)	Zusammenwirken der einzelnen Organisationseinheiten bei der Aufgabenerfüllung	314

aa)	Erstellen interner Richtlinien, Verfahrens- und Arbeitsanweisungen, Betriebsordnungen	314
bb)	Kommunikation und Information	314
cc)	Qualifikation und Schulung	314
dd)	Aufsicht und Kontrolle der Mitarbeiter	315
ee)	Organisation beim Fremdfirmeneinsatz	317
ff)	Überwachung der Prozesse, Durchführung von Messungen	318
2.	Organisation bei Abweichungen vom Normalbetrieb	318
a)	Regelungen bei Inspektion, Wartung und Reparatur	319
b)	Notfallorganisation	320
aa)	Notfallpersonal	320
bb)	Ermittlung von Gefahren	321
cc)	Festlegung von Präventionsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Auswirkungsbegrenzung – Notfallpläne	321
dd)	Auswertung von Störungen und Festlegung von Maßnahmen zur künftigen Verhinderung	321
ee)	Kommunikation und Information der Öffentlichkeit	322
3.	Organisation bei Änderung von Verfahren / Prozessen, (Management of Change)	323
4.	Dokumentation	323

5. Systematische Überprüfung der umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation	324
a) Durchführung von Compliance Audits	324
b) Durchführung von Systemaudits	324
c) Berichtswesen	325
d) Einleitung von Korrekturen	325
<b>K. Schlussbemerkung</b>	<b>326</b>

## Literaturverzeichnis

- Adams, Heinz W./  
Johannsen,  
Dirk      Das „gerichts feste“ Produktionsunternehmen, BB 1996, 1017 ff.
- Adams, Heinz W.      Der „gerichts feste“ Kraftwerksbetrieb, Technische Mitteilungen (88) 1995 Heft 3, 147 ff.
- Antes, Ralf      Die Organisation des betrieblichen Umweltschutzes, in:  
Steger, Ulrich (Hrsg.), Handbuch des Umweltmanagements; Anforderungs- und Leistungsprofile von Unternehmen und Gesellschaft (Kap.29), München 1992  
(zitiert: Antes, Die Organisation des betrieblichen Umweltschutzes, in: Steger, Handbuch des Umweltmanagements, S.)
- Antes, Ralf/  
Clausen, Jens /  
Fichter, Klaus      Die guten Managementpraktiken in der EU-Audit-Verordnung,  
DB 1995, 685 ff.
- Bachof, Otto      Wege zum Rechtsstaat,  
Frankfurt 1979
- Bährle, Ralph      Die arbeitsrechtliche Stellung der Umweltschutzbeauftragten,  
UPR 1995, 93 ff.

- Bartsch,  
Torsten      Umweltschutz und Unternehmensorganisa-  
tion -  
Rechtliche Probleme der Einwirkung des  
Umweltrechts auf die Aufbauorganisation  
im Unternehmen im Rechtsvergleich zwi-  
schen Deutschland und den USA, Düssel-  
dorf 1997  
(zitiert: Bartsch, Umweltschutz und Unter-  
nehmensorganisation, S. )
- Bender,  
Bernd /  
Sparwasser,  
Reinhard /  
Engel,  
Rüdiger      Umweltrecht – Grundzüge des öffentlichen  
Umweltschutzrechts -,  
4. Auflage, Heidelberg 2000  
(zitiert: Bender / Sparwasser / Engel, Um-  
weltrecht, S. )
- Bernsdorff,  
Norbert      Positivierung des Umweltschutzes im  
Grundgesetz (Art. 20a GG), NuR 1997, 328  
ff.
- Beyer, Thomas      Gemeinschaftsrecht und Umweltschutz nach  
Maastricht,  
JuS 1997, 294 ff.
- Bleicher, Knut      Das Konzept integriertes Management: Vi-  
sionen / Missionen / Programme, 6. Auflage,  
Frankfurt am Main 2001  
(zit.: Bleicher, S.)
- Böhm-  
Ammann,  
Edeltraud      Umweltpakt Bayern. Miteinander die Um-  
welt schützen. – EG-Öko-Audit-Verordnung  
und Substitution von Ordnungsrecht.,  
ZUR 1997, 178 ff.
- Bohnen,  
Hilger      Umweltmanagementsysteme im Vergleich –  
ISO 14000ff. und Verordnung (EWG) Nr.  
1836/93, BB 1996, 1679 ff.

- Breuer,  
Rüdiger                      Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instru-  
mente im deutschen und europäischen Um-  
weltrecht – Probleme der Stimmigkeit und  
des Zusammenwirkens, NVwZ 1997, 833 ff.
- ders.                              Anlagensicherheit und Störfälle – verglei-  
chende Risikobewertung im Atom- und Im-  
missionsschutzrecht, NVwZ 1990, 211 ff.
- Brüggemeier,  
G.                                Unternehmenshaftung für Umweltschäden  
nach deutschem Recht und nach EG-Recht,  
in:  
Festschrift für G. Jahr, Tübingen 1993, S.  
223 ff.  
(zitiert: Brüggemeier, FS für G. Jahr, S.)
- Büge, Dirk                      Die Dritte Novelle zum Bundes-  
Immissionsschutzgesetz und ihre Bedeutung  
für die Betreiber genehmigungsbedürftiger  
Anlagen,  
DB 1990, 2408 ff.
- ders.                                Die neue Störfallverordnung und ihre Be-  
deutung für die Praxis,  
DB 2000, 1501 ff.
- Büner, Rolf                      Betriebswirtschaftliche Organisationslehre  
8. Auflage, München / Wien 1996  
(zitiert: Büner, S.)
- Calliess,  
Christian                        Tagungsbericht  
Integrierter und betrieblicher Umweltschutz  
Dritte Osnabrücker Gespräche zum deut-  
schen und europäischen Umweltrecht am  
18./19. Mai 1995, ZUR 1995, 221 ff.



- Cansier, Dieter Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Umweltschutz und der Spielraum für ökonomische Instrumente – Beurteilung aus ökonomischer Sicht, NVwZ 1994, 642 ff.
- Czychowski, Manfred Wasserhaushaltsgesetz - unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze und des Wasserstrafrechts ; Kommentar / von Manfred Czychowski. - 7., neubearb. Aufl. d. von Paul Gieseke u. Werner Wiedemann begr. Kommentars, München 1998  
Band I  
(zitiert: Czychowski/Gieseke/Wiedemann, WHG-Kommentar, §, Rn.)
- Dienes, Karsten Die Dritte Novelle zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, NWVBL 1990, 404 ff.
- Dirks, Gudrun Die Umweltschutzbeauftragten im Betrieb, DB 1996, 1021 ff.
- Ehrich, Christian Die gesetzliche Neuregelung des Betriebsbeauftragten für Abfall, DB 1996, 1468 ff.
- Ewer, Wolfgang / Lechelt, Rainer / Theuer, Andreas (Hrsg.) Handbuch Umweltaudit, München 1998  
(zitiert: Bearb., in: Ewer / Lechelt / Theuer, Handbuch Umweltaudit, Buchst. Rn.)
- Falk, Heiko Die EG-Umwelt-Audit-Verordnung und das Umwelthaftungsrecht, EuZW 1997, 593 ff.

- Falke, Josef      Neueste Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2001, 34 ff.
- Feess,  
Eberhard      Sustainable Development und Rahmenbedingungen, in: Steger, Ulrich (Hrsg.), Handbuch des integrierten Umweltmanagements, München 1997, Kap. 2 S. 33 ff.  
(zitiert: Sustainable Development, in: Steger, Handbuch des integrierten Umweltmanagements, S.)
- Feldhaus,  
Gerhard      Entwicklung des Immissionsschutzrechts, NVwZ 1998, 1138 ff.
- ders.      Wettbewerb zwischen EMAS und ISO 14001, UPR 1998, 41 ff.
- ders.      Umwelt-Audit und Entlastungschancen im Vollzug des Immissionsschutzrechts, UPR 1997, 341 ff.
- ders.      Umweltschutzsichernde Betriebsorganisation, NVwZ 1991, 927 ff.
- ders.      Die Rolle der Betriebsbeauftragten im Umwelt-Audit-System, BB 1995, 1545 ff.
- ders.      Einführung in die neue Störfall-Verordnung, UPR 2000, 121 ff.

- ders. Bundes-Immissionsschutzrecht - Kommentar  
Band I: Bundes-Immissionsschutzgesetz  
bearb. von G. Feldhaus, Stand: August 2001,  
Wiesbaden/Heidelberg  
(zitiert: Feldhaus, BImSchG-Kommentar, §,  
S.)
- ders. Umweltschutz durch Betriebsorganisation  
und Auditing, in:  
Dokumentation zur 17. wissenschaftlichen  
Fachtagung der Gesellschaft für Umwelt-  
recht e.V., Berlin / Bielefeld 1993  
(zitiert: Feldhaus, Umweltschutz durch Be-  
triebsorganisation und Auditing, S.)
- Feser,  
Hans-Dieter Vom End-of-Pipe zum Integrierten Umwelt-  
schutz?  
Die volkswirtschaftliche Perspektive, in:  
Feser, Hans-Dieter /  
Flieger, Wolfgang / von Hauff, Michael  
(Hrsg.), Integrierter Umweltschutz - Um-  
welt- und Ressourcenschonung in der In-  
dustriegesellschaft, Regensburg 1996  
(zitiert: Feser, Vom End-of-Pipe zum Integ-  
rierten Umweltschutz?, in: Feser / Flieger /  
von Hauff, Integrierter Umweltschutz, S.)
- Fischer, Frank Der Betriebsbeauftragte im Umweltschutz:  
Stellung eines Funktionsträgers aus arbeits-  
rechtlicher Sicht, Dissertation,  
Universität Köln 1995  
(zitiert: Fischer, S.)

- Fluck, Jürgen      Kreislaufwirtschaft-, Abfall- und Bodenschutzrecht  
 Kommentar, Stand 08/2000, Heidelberg 2000  
 (zitiert: Fluck, Kommentar zum KrW-/AbfG, § Rn.)
- Führ, Martin      Betriebsorganisation als Element proaktiven Umweltschutzes, in:  
 Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1993, UTR Band 21, S. 145 ff., Heidelberg 1994  
 (zitiert: Führ, in: UTR 21(1993), S. )
- ders.              Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung – neue EG-Verordnung zum „Öko-Audit“ verabschiedet, NVwZ 1993, 858 ff.
- Gabler Verlag  
 GmbH,  
 Wiesbaden      Gablers Wirtschaftslexikon  
 Band K-R , 15. Auflage, Wiesbaden 2000
- Göhler, Erich      Gesetz über Ordnungswidrigkeiten  
 Kommentar  
 13. Auflage, München 2002  
 (zitiert: Göhler, OWiG-Kommentar, § Rn.)
- Hagenah,  
 Evelyn            Prozeduraler Umweltschutz: Zur Leistungsfähigkeit eines rechtlichen Regulierungsinstrumentes  
 Baden-Baden 1996  
 (zitiert: Hagenah, Prozeduraler Umweltschutz, S.)
- Hansmann,  
 Klaus             Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Durchführung des europäischen Umweltrechts, NVwZ 1995, 320 ff.

- Hassold,  
Gerard Die Lehre vom Organisationsverschulden,  
JuS 1982, 583 ff.
- Heinze,  
Anke Sicherheitskonzept und Sicherheitsmanagementsystem nach der neuen Störfall-  
Verordnung, UPR 2002, 53 ff.
- Hinder,  
Jens-Uwe Der Ausführverantwortliche im Außenwirtschafts- und  
Kriegswaffenkontrollrecht, Köln 1999
- Hoffmann-  
Riem,  
Wolfgang Reform des Allgemeinen Verwaltungs-  
rechts,  
Grundfragen, Band I, Baden-Baden 1993,  
hrsg. von Hoffmann-Riem, Wolfgang /  
Schmidt-Aßman, Eberhard /  
Schuppert, Gunnar Folke  
(zitiert: Hoffmann-Riem, in: Hoffmann-  
Riem / Schmidt-Aßmann, Schuppert, S. )
- Hoppe,  
Werner /  
Beckmann,  
Martin/  
Kauch, Petra Umweltrecht  
Juristisches Kurzlehrbuch für Studium und  
Praxis  
2. Auflage, München 2000  
(zitiert: Hoppe /Beckmann/ Kauch, Umwelt-  
recht, §, Rn.)
- Horneffer,  
Diez Bemerkungen zur neuen EG-Umweltaudit-  
Verordnung, in:  
ZUR 2001, 361 ff.

- Hösel,  
Gottfried /  
von Lersner,  
Heinrich /  
Wendeburg,  
Helge      Recht der Abfallbeseitigung  
Kommentar zum Kreislaufwirtschafts- und  
Abfallgesetz, Nebengesetze und sonstige  
Vorschriften  
Band I, Stand: 06/2000, November 2000  
(zitiert: Bearb., in: Hösel / von Lersner /  
Wendeburg, Kommentar zum KrW-/AbfG, §  
Rn.)
- Huber, Peter  
M.      Weniger Staat im Umweltschutz – Verfas-  
sungs- und unionsrechtliche Determinanten ,  
DVBl. 1999, 489 ff.
- Jarass, Hans  
D.      Bundes-Immissionsschutzgesetz  
Kommentar, 5. Auflage, München 2002  
(zitiert: Jarass, BImSchG-Kommentar, §  
Rn.)
- ders.      Die neue Störfallverordnung, UPR 2000,  
241 ff.
- Jung, Hans      Allgemeine Betriebswirtschaftslehre  
7. Auflage, München / Wien / Oldenburg  
2001
- Kalmbach,  
Siegfried/  
Schmolling,  
Jürgen (Hrsg.)      Der Immissionsschutzbeauftragte – Rechts-  
grundlagen und Aufgaben  
(Beitragssammlung)  
Berlin 1994
- Kappelmaier,  
Rudolf      Einmal anders betrachtet – Sicherheitsmana-  
gementsysteme,  
Sicherheitsingenieur (Heft 7) 2000, S.26 ff.
- Kassebohm,  
Kristian /  
Malorny,  
Christian      Die strafrechtliche Verantwortung des Ma-  
nagements,  
BB 1994, 1361 ff.

- Kaster,  
Georg Die Rechtsstellung der Betriebsbeauftragten  
für Umweltschutz  
GewArch 1998, 129 ff.
- Kirsch,  
Werner /  
Maaßen,  
Hartmut  
(Hrsg.) Managementsysteme – Planung und Kon-  
trolle -  
München 1989  
(zitiert: Kirsch / Maaßen, Managementsys-  
teme, S.)
- Kloepfer,  
Michael Betrieblicher Umweltschutz als Rechts-  
problem, DB 1993, 1125 ff.
- ders. Umweltrecht  
2. Auflage, München 1998
- ders. Umweltschutz zwischen Ordnungsrecht und  
Anreizpolitik: Konzeption, Ausgestaltung,  
Vollzug –  
Erster Teil – ZAU 1996, 56 ff.  
Zweiter Teil – ZAU 1996, 200 ff.
- Kloepfer,  
Michael /  
Bröcker,  
Klaus T. Umweltaudit und Umweltrechtskonformität,  
UPR 2000, 335 ff.
- Kloepfer,  
Michael/  
Rehbinder,  
Eckard/  
Schmidt-  
Aßmann,  
Eberhard Umweltgesetzbuch, Allgemeiner Teil  
2. Auflage, Berlin 1991
- Kniep, Klaus Umwelt-Audit - ein betriebliches Füh-  
rungsinstrument?, in:  
GewArch 1993, 193 ff.

- Knopp,  
Lothar Umwelt-Audit: Quo vadis? – Erfahrungen  
und Novellierungsbestrebungen, NVwZ  
2000, 1121 ff.
- ders. Neues Umweltstrafrecht und betriebliche  
Praxis, BB 1994, 2219 ff.
- Knopp,  
Lothar /  
Striegl,  
Stefanie Umweltschutzorientierte Betriebsorganisati-  
on zur Risikominimierung, BB 1992, 2009  
ff.
- Köck,  
Wolfgang Umweltschutzsichernde Betriebsorganisati-  
on als Gegenstand des Umweltrechts: Die  
EG- „Öko-Audit-Verordnung“,  
JZ 1995, 643 ff.
- ders. Das Pflichten- und Kontrollsystem des Öko-  
Audit-Konzepts nach der Öko-Audit-  
Verordnung und dem Umweltauditgesetz,  
VerwArch 87 (1996), 644 ff.
- ders. Die Entdeckung der Organisation durch das  
Umweltrecht -  
Reflexionen zur Öko-Audit-VO der EG,  
ZUR 1995, 1 ff
- ders. Indirekte Steuerung im Umweltrecht: Abga-  
benerhebung, Umweltschutzbeauftragte und  
Öko-Auditing, DVBl. 1994, 27 ff.
- Kothe, Peter Das neue Umweltauditrecht  
München 1997
- Kotulla,  
Michael Der Abfallbeauftragte nach dem neuen  
Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz,  
DÖV 1995, 452 ff.



- ders. Die neue 5. BImSchV und ihre Auswirkungen hinsichtlich der Bestellung für Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte, GewArch 1994, 177 ff.
- Kräkel, Organisation und Management  
Matthias Tübingen 1999
- Kunig, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz  
Philip / Kommentar, München 1998  
Paetow, (zitiert: Bearb., in: Kunig / Paetow /  
Stefan/ Versteyl, Kommentar zum KrW-/AbfG, §,  
Versteyl, Rn.)  
Ludger-  
Anselm
- Ladeur, Umweltrecht und technologische Innovati-  
Karl-Heinz on, in:  
Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts  
1988 , UTR Band 5, S. 305 ff.  
(zitiert: Ladeur, in: UTR 5 (1988), S. )
- Landmann, Umweltrecht  
Robert von / Kommentar, Hrsg.: Klaus Hansmann, bearb.  
Rohmer, von Klaus Hansmann u.a.; München  
Gustav Band I: Bundes-Immissionsschutzgesetz,  
Stand: März 2002  
(zitiert: Bearb., in: Landmann / Rohmer,  
BImSchG, Bd. I, § Rn.)  
Band III: Sonstiges Umweltrecht,  
Stand:März 2002  
(zitiert: Bearb., in: Landmann / Rohmer,  
KrW-/AbfG, Bd. III, § Rn.)
- Langerfeldt, Die Umwelterklärung der novellierten EG-  
Michael Öko-Audit-Verordnung (EMAS-II): Fort-  
schritt oder Rückschritt?, UPR 2001, 426 ff.

- Larenz, Karl      Lehrbuch des Schuldrechts  
Halbband 2 (II 2)  
13. Auflage 1994  
(zitiert: Larenz, Schuldrecht II 2, § S.)
- Laux,  
Helmut /  
Liermann,  
Felix              Grundlagen der Organisation  
4. Auflage, Berlin / Heidelberg 1997
- Lübbe-Wolff,  
Gertrude          Öko-Audit und Deregulierung, ZUR 1996,  
173 ff.
- ders.                Instrumente des Umweltrechts- Leistungs-  
fähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001,  
491 ff.
- ders.                Modernisierung des Umweltordnungsrechts  
Vollziehbarkeit – Deregulierung – Effizienz  
Bonn 1996  
(zitiert: Lübbe-Wolff, Modernisierung des  
Umweltordnungsrechts, S.)
- ders.                Die EG-Verordnung zum Umwelt-Audit,  
DVBl. 1994, 362 ff.
- Lütkes,  
Stefan /  
Ewer,  
Wolfgang          Schwerpunkte der bevorstehenden Revision  
der Umweltauditverordnung (EWG) Nr.  
1836/93, NVwZ 1999, 19 ff.
- Malik,  
Fredmund          Strategie des Managements komplexer Sys-  
teme  
3. Auflage, Bern / Stuttgart 1989
- Manssen,  
Gerrit              Die Betreiberverantwortlichkeit nach § 52a  
BImSchG,  
GewArch 1993, 280 ff.

- Martini,  
Mario                    Integrierte Regelungsansätze im Recht der  
                                 immissionsschutzrechtlich genehmigungs-  
                                 bedürftigen Anlagen  
                                 Diss. jur. Mainz,  
                                 Köln/Berlin/Bonn/München 1999  
(zitiert: Martini, Integrierte Regelungsansätze, S.)
- Middelhoff,  
Henning                Die Organisation des betrieblichen Umweltschutzes in der schweizerischen und deutschen chemischen Industrie,  
                                 Diss. St. Gallen 1992  
(zitiert: Middelhoff, Die Organisation des betrieblichen Umweltschutzes, S.)
- Müggenborg,  
Hans-Jürgen           Die neue Störfall-Verordnung, NVwZ 2000,  
                                 1096 ff.
- Müller, Uwe            Der Störfallbeauftragte – Rechtsgrundlagen,  
                                 Aufgaben und Umsetzungsmöglichkeiten im  
                                 Betrieb, Berlin 1994  
(zit.: Müller, Der Störfallbeauftragte, S.)
- Nissen,  
Ulrich                    Die EG-Öko-Audit-Verordnung – Determinanten ihrer Wirksamkeit,  
                                 Dissertation, Berlin 1999  
(zitiert: Nissen, Die EG-Öko-Audit-Verordnung, S.)
- Ohms,  
Martin                    Behördliche Risikoabschätzung im Lichte  
                                 von „Artikelgesetz“ und Störfall-  
                                 Verordnung, UPR 2001, 87 ff.
- Peglau,  
Reinhard                Die Normung von Umweltmanagementsystemen und Umweltauditing im Kontext der  
                                 EG-Öko-Audit-Verordnung, ZUR 1995,  
                                 19 ff.

- Pischon,  
Alexander Integrierte Managementsysteme für Qualität,  
Umweltschutz und  
Arbeitssicherheit, Liesegang, Dietfried G.  
(Hrsg.), Heidelberg 1999  
(zitiert: Pischon, S.)
- Pohl,  
Andreas Umweltaudits in der betrieblichen Praxis,  
BB 1998, 381 ff.
- Posser,  
Herbert/  
Müller,  
Rolf-Georg Das neue Störfallrecht – Die zentralen Neu-  
regelungen und deren Konsequenzen, Der  
Syndikus, Mai/Juni 2001, 13 ff.
- Rebentisch,  
Manfred Die immissionsschutzrechtliche Genehmi-  
gung – ein Instrument integrierten Umwelt-  
schutzes?, NVwZ 1995, 949 ff.
- ders. Auswirkungen der neuen „Seveso-  
Richtlinie“ auf das deutsche Anlagensicher-  
heitsrecht, NVwZ 1997, 6 ff.
- Rehbinder,  
Eckard Umweltschutz und technische Sicherheit als  
Aufgabe der Unternehmensleitung aus ju-  
ristischer Sicht, in:  
Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts  
(UTR) Band 26, Heidelberg 1994, S. 29 ff.  
(zitiert: Rehbinder, in: UTR 26 (1994), S.)
- ders. Ziele, Grundsätze, Strategien und Instru-  
mente, in:  
Salzwedel, Jürgen u.a., Grundzüge des Um-  
weltrechts,  
2. Auflage, Berlin 1997, Stand: 10/1998  
(zit.: Rehbinder, in: Salzwedel u.a., Grund-  
züge des Umweltrechts, Kapitel, Rn.)

- Rehbinder,  
Eckard /  
Heuvels, Klaus Die EG-Öko-Audit-Verordnung auf dem  
Prüfstand,  
DVBl. 1998, 1245 ff.
- Rehbinder,  
Eckard/  
Burgbacher,  
Hans-  
Gerwin/  
Knieper, Rolf Ein Betriebsbeauftragter für Umweltschutz?  
Berlin 1972
- Reich,  
Andreas Gefahr – Risiko – Restrisiko  
Das Vorsorgeprinzip am Beispiel des Im-  
missionsschutzrechts  
Umweltrechtliche Studien Band 5, Düssel-  
dorf 1989,  
Battis, Ulrich / Rehbinder Eckard / Winter,  
Gerd (Hrsg.)  
(zitiert: Reich, Gefahr – Risiko – Restrisiko,  
S.)
- Reinhardt,  
Michael Die Überwachung durch Private im Umwelt-  
und Technikrecht,  
AöR 1993, 617 ff.
- Rengeling,  
Hans-Werner Integrierter und betrieblicher Umweltschutz  
(Hrsg.) –  
Verfahrensrecht und materielles Recht unter  
Berücksichtigung der Investitionsförderung,  
der vorgesehenen IVU- bzw. IPPC-  
Richtlinie, des Umweltaudits und der UVP –  
Dritte Osnabrücker Gespräche zum deut-  
schen und europäischen Umweltrecht am 18.  
/ 19. Mai 1995, Band 7  
Köln / Berlin / Bonn / München 1996

- Rengeling,  
Hans-Werner /  
Hof, Hagen  
(Hrsg.)      Instrumente des Umweltschutzes im Wir-  
kungsverbund  
– Interdisziplinäres Kolloquium –  
zugleich Siebte Osnabrücker Umweltgesprä-  
che  
Baden-Baden 2001
- Reuter,  
Alexander      Umwelthaftung, strikte Organisation und  
kreative Unordnung,  
DB 1993, 1605 ff.
- Salje, Peter      Umweltverantwortung und Haftung der Ge-  
fahrgutbeauftragten,  
TranspR 1998, 1 ff.
- ders.      Zivilrechtliche und strafrechtliche Verant-  
wortung des Betriebsbeauftragten für Um-  
weltschutz, BB 1993, 2297 ff.
- Sander, P.      Rechtsstellung und Rechtsschutz des Be-  
triebsbeauftragten für Gewässerschutz aus  
der Sicht der Industrie, NuR 1985, 47 ff.
- Scherer,  
Joachim      Umwelt-Audits: Instrument zur Durchset-  
zung des Umweltrechts im europäischen  
Binnenmarkt?, NVwZ 1993, 11 ff.
- Schmidt,  
Reiner      Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Bun-  
des-Immissionsschutzgesetzes, NVwZ 1999,  
507 ff.
- Schmidt-  
Bleibtreu,  
Bruno /  
Klein, Franz      Kommentar zum Grundgesetz  
9. Auflage, Neuwied 1999  
(zitiert: Schmidt-Bleibtreu / Klein, Art. Rn.)

- Schmidt-Salzer, Joachim      Dokumentation, Produkt-Verschuldenshaftung und verschuldens-unabhängige Haftung nach der EG-Richtlinie“, DB 1987, 1285 ff.
- ders.      Strafrechtliche Produktverantwortung, NJW 1998, 1937 ff.
- ders.      Strafrechtliche Produktverantwortung – Das Lederspray-Urteil des BGH, NJW 1990, 2966 ff.
- ders.      Konkretisierungen der strafrechtlichen Produkt- und Umweltverantwortung, NJW 1996, 1 ff.
- ders.      Kommentar zum Umwelthaftungsrecht: betriebliche Risiken und innerbetriebliche Verantwortung  
Heidelberg 1992  
(zitiert: Schmidt-Salzer, Kommentar zum Umwelthaftungsrecht, S.)
- Schneider, Uwe      Gesellschaftsrechtliche und öffentlich-rechtliche Anforderungen an eine ordnungsgemäße Unternehmensorganisation, DB 1993, 1909 ff.
- Schneider, Volker      Öko-Audit und Deregulierung im Immissionsschutzrecht – Möglichkeiten und Grenzen unter Beachtung des Prinzips der funktionalen Äquivalenz,  
Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Band 17  
Köln / Berlin / Bonn / München 1999  
(zitiert: Schneider, Öko-Audit und Deregulierung im Immissionsschutzrecht, S.)

- Schottelius,  
Dieter            Das EG-Umwelt-Audit als Gesamtsystem,  
BB 1995, 1549 ff.
- ders.            Normierte Umweltmanagementsysteme oder  
unternehmensbezogene Organisationsstruk-  
turen?, BB 1998, 1858 ff.
- ders.            Umweltmanagement-Systeme, NVwZ 1998,  
805 ff.
- Schottelius,  
Dieter /  
Küpper-  
Djindjic, Co-  
rinna            Umweltmanagement- und Organisations-  
systeme, BB 1994, 2214 ff.
- Schreyögg,  
Georg            Organisation –Grundlagen moderner Orga-  
nisationsgestaltung  
Mit Fallstudien –  
3. Auflage, Wiesbaden 1999  
(zitiert: Schreyögg, S.)
- Sellner, Dieter/  
Schnutenhaus,  
Jörn            Umweltmanagement und Umweltbetriebs-  
prüfung („Umwelt-Audit“) – ein wirksames,  
nicht ordnungsrechtliches System des be-  
trieblichen Umweltschutzes?, NVwZ 1993,  
928 ff.
- Speiser, Hilger    Der Schutzbeauftragte nach dem Bundes-  
Immissionsschutzgesetz, BB, 1975, 1325 ff.
- Spindler,  
Gerald            Das Öko-Audit im Kommissions- sowie  
Arbeitsentwurf zum Umweltgesetzbuch,  
ZUR 1998, 285 ff.



- ders. Unternehmensorganisationspflichten-  
Zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche  
Regulierungskonzepte  
Köln / Berlin / Bonn / München 2001  
(zitiert: Spindler, Unternehmensorganisati-  
onspflichten, S.)
- ders. Anlagensicherheit im deutschen und euro-  
päischen Recht – Grundlegende Probleme  
der neuen StörfallVO, UPR 2001, 81 ff.
- Staehe,  
Wolfgang H. Management- Eine verhaltenswissenschaft-  
liche Perspektive –  
6. Auflage, München 1991  
(zitiert: Staehe, Management, S.)
- Steffen, Erich Verschuldenshaftung und Gefährdungshaf-  
tung für Umweltschäden, NJW 1990, 1817  
ff.
- Steger, Ulrich Umwelt-Auditing – Ein neues Instrument  
der Risikovorsorge  
Frankfurt am Main 1991  
(zitiert: Steger, Umwelt-Auditing, S.)
- Steinberg,  
Rudolf Probleme der Europäisierung des deutschen  
Umweltrechts,  
AöR (120) 1995, S. 549 ff.
- ders. Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch  
Grundrecht und Staatszielbestimmung, NJW  
1996, 1985 ff.
- Steiner, Udo Technische Kontrolle im privaten Bereich-  
insbesondere Eigenüberwachung und Be-  
triebsbeauftragte, DVBl. 1987, 1133 ff.

- Stich, Rudolf Die Betriebsbeauftragten für Immissionschutz, Gewässerschutz und Abfall, GewArch 1976, 145 ff.
- Storm, Peter-Christoph Novellierungsbedarf der EG-Umweltaudit-Verordnung? – Erkenntnisse der Rechtstat-sachenforschung, NVwZ 1998, 341 ff.
- Straile, Frank Betriebsbeauftragte in der gewerblichen Wirtschaft, BB 1999, Beilage 13 zu Heft 41
- Stür, Bernhard / Rude, Stefan Öko-Audit in Europa- vom Hammer zum Computer, DVBl. 1998, 85 ff.
- Szczekalla, Peter Die Entwicklung des öffentlichen Rechts. Deutsche, europäische und internationale Umweltnormung, DVBl. 1997, 1427 ff.
- Toft, Hans-Peter Umweltschutz und technische Sicherheit im Unternehmen, DVBl. 1993, 1199 ff.
- Trute, Hans Heinrich (Verf.) Rückzug des Ordnungsrechts im Umweltschutz – 14. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht v. 6.-8. September 1998, in: Umwelt- und Technikrecht (UTR) Band 48, Berlin 1999 (zitiert: Trute, UTR 48 (1999), S.)
- Ule, Carl Hermann (Begr.)/ Laubinger, Hans-Werner Bundes-Immissionsschutzgesetz: Kommentar, Rechtsvorschriften, Rechtsprechung; begr. von Carl Hermann Ule, fortgeführt von Hans-Werner Laubinger Stand: August 2002 (zitiert: Bearb., in: Ule/Laubinger, § Rn.)

- Umweltbun-      Umweltgesetzbuch  
desamt            (Entwurf der Unabhängigen Sachverständi-  
genkommission zum Umweltgesetzbuch  
(UGB-KomE) beim Bundesministerium für  
Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Hrsg.: Bundesministerium für Umwelt, Na-  
turschutz und Reaktorsicherheit  
Berlin 1998
- Volkman,        Umweltrechtliches Integrationsprinzip und  
Uwe                Vorhabengenehmigung, VerwArch (89)  
1998, 363 ff.
- Waskow,        Betriebliches Umweltmanagement: Anforde-  
Siegfried        rungen nach der Audit-Verordnung der EG  
und dem Umweltauditgesetz  
2. Auflage, Heidelberg 1997  
(zitiert: Waskow, Betriebliches Umweltma-  
nagement, S.)
- Wicke, Lutz     Umweltökonomie –Eine praxisorientierte  
Einführung  
2. Auflage, München 1989  
(zitiert: Wicke, Umweltökonomie, S.)
- Wiebe,            Umweltschutz durch Wettbewerb- Das be-  
Andreas          triebliche Umweltschutzsystem der EG,  
NJW 1994, 289 ff.
- Witt, Arno /     Funktion, Rechtsgrundlagen, Bedeutung und  
Nebendahl,     Perspektiven des Umwelt-Audit: Jahresver-  
Mathias          sammlung der Arbeitsgemeinschaft Ver-  
waltungsrechts im DAV – Landesgruppe  
Schleswig-Holstein – am 4.10.1995 in Kiel,  
NVwZ 1996, 255 ff.

Wöhe Günther Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre  
20. Auflage, München 2000

## **Abkürzungen**

Hinsichtlich der in diesem Werk verwendeten  
Abkürzungen wird verwiesen auf  
Kirchner,  
Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache,  
4. Auflage, Berlin / New York 1993

## **1. Teil: Einführung und Grundlagen**

### **A. Umweltschutz durch Organisation**

#### **I. Die Bedeutung der Betriebsorganisation für den Umweltschutz**

Die negativen Folgeerscheinungen des hohen Industrialisierungsgrades in den hochentwickelten Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland haben zu einer spürbaren Fortentwicklung des Umweltbewusstseins der Menschen geführt<sup>1</sup>. Die insbesondere beim Bau von Industrieanlagen oder Industrieparks auftretenden Umweltbelastungen in Form von Lärm und Schadstoffbelastungen der Luft, des Wassers und des Bodens durch Abgase, Abwässer und Industrieabfälle haben zu der Erkenntnis geführt, dass ein ständiges Wirtschaftswachstum nicht zugleich eine kontinuierliche Verbesserung des Lebensstandards bewirkt, wenn damit eine Zerstörung der Umwelt verbunden ist<sup>2</sup>.

Ohne Umweltnutzung und damit zwangsläufig einhergehender Umweltbelastung kann es jedoch keine menschliche Existenz geben. Dies gilt umso mehr, als der hohe Lebensstandard der Bevölke-

---

<sup>1</sup> Dieser Umdenkungsprozess wurde mit dem Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 (BT-Drucks. VI / 2710) begonnen. Als Hauptziel wurde dort festgeschrieben: „Dem Menschen ist eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und ein menschenwürdiges Dasein braucht. Boden, Luft und Wasser, Pflanzen und Tierwelt sind vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen sind zu beseitigen.“

rung in den Industrienationen infolge der hierfür erforderlichen Rohstoffgewinnung sowie der Produktion von Gütern, Energie und Dienstleistungen von der Natur einen entsprechenden Tribut fordert<sup>3</sup>. So ist im Laufe der Zeit ein Spannungsfeld zwischen dem Streben nach materiellem Wohlstand einerseits und dem Bedürfnis der Menschen nach einer intakten Umwelt andererseits entstanden.

Die Herausforderung besteht also im Wesentlichen darin, Ökologie und Ökonomie miteinander in Einklang zu bringen<sup>4</sup>. Eine Schlüsselrolle zur Schaffung einer dauerhaften Vereinbarkeit ökonomischer Entwicklungen und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen kommt dabei dem Begriff „Sustainable Development“<sup>5</sup> zu. Auf dieses Leitbild

---

<sup>2</sup> BMU, Umweltbericht 1998, BT-Drucks. 13/10735, S. 119.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Bender / Sparwasser / Engel, Kap. 1 Rn. 2.

<sup>4</sup> Mit der Lösung des aus diesen beiden Bereichen resultierenden Spannungsverhältnisses befasst sich vor allem die sog. Umweltökonomie, die bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 definiert wurde als „die Wirtschaftswissenschaft, die in ihren Theorien, Analysen und Kostenrechnungen ökologische Parameter mit einbezieht“ (BT-Drucks. VI / 2710, S. 63). Aufgabe der Umweltökonomie ist es im wesentlichen, die Beziehungen des Unternehmens zu seiner Umwelt sowie die Einwirkungen der Umwelt und der Umweltpolitik auf den Betrieb darzustellen, zu analysieren und hieraus Möglichkeiten einer Konkordanz zwischen Unternehmenszielen einerseits und staatlichen und marktwirtschaftlichen Anforderungen an den Umweltschutz andererseits herzustellen; vgl. hierzu Wicke, Umweltökonomie, S. 9 ff.

<sup>5</sup> Der Begriff wurde mit der Veröffentlichung des Abschlussberichts der „World Commission on Environment and Development“ im Jahr 1987 mit dem Titel „Our Common Future“ – nach der norwegischen Ministerpräsidentin Brundtland auch als „Brundtland-

hatten sich die teilnehmenden Staaten auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro verpflichtet. Sustainable Development wird als eine Entwicklung definiert, „die gegenwärtige Bedürfnisse erfüllt, ohne zu riskieren, dass zukünftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können“<sup>6</sup>. Damit berücksichtigt die Leitidee der nachhaltigen Entwicklung im Vergleich zu der traditionellen neoklassischen Lehre von der Umwelt- und Ressourcenökonomie verstärkt den Aspekt der „intergenerationellen Verteilungsgerechtigkeit“, also die verstärkte Beachtung der Interessen zukünftiger Generationen<sup>7</sup>. Ebenso ist mit der Aufnahme des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung der wachsenden Bedeutung des Umweltschutzes Rechnung getragen worden<sup>8</sup>, welche in erster Linie den Gesetzgeber in die Pflicht nimmt<sup>9</sup>. Eine diesem Ziel

---

Bericht“ bezeichnet – geprägt und gemeinhin mit „nachhaltige Entwicklung“ übersetzt.

<sup>6</sup> Zitiert bei Feess, Sustainable Development, in: Steger, Handbuch des integrierten Umweltmanagements, Kap. 2 S. 33.

<sup>7</sup> Feess, aaO, S. 34.

<sup>8</sup> Der Art. 20a GG wurde eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994 (BGBl. I, S. 3146). Das Staatsziel Umweltschutz tritt damit neben die weiteren Staatsziele, wie das Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG, das Europaziel in Art. 23 GG sowie das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, niedergelegt in Art. 109 Abs. 2 GG; siehe Nachweis bei Schmidt-Bleibtreu / Klein, Art. 20a GG, Rn. 1.

<sup>9</sup> Siehe Schmitt-Bleibtreu / Klein, Art. 20a, Rn 15;

In Anbetracht der ständig wachsenden Zahl umweltrechtlicher Normen, ist der Gesetzgeber diesem Auftrag offenbar gründlich



gerecht werdende Gesetzgebung muss der grundsätzlich bestehenden Freiheit zur Nutzung der Umwelt Grenzen setzen und sich dabei an den möglichen Gefahren orientieren, die sich für die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen ergeben können. Die Belastungen für die Umwelt gehen dabei sowohl von jedem Einzelnen als auch von Unternehmen aus, die diejenigen Leistungen und Güter produzieren, die wir zum Leben und zur Erhaltung unseres Lebensstandards benötigen.

Im Hinblick auf Gefahren, die durch Unternehmen hervorgerufen werden können, sind vielfältige Gefahrenquellen zu berücksichtigen. Als denkbare Ursachen sind menschliches Fehlverhalten und eine mangelhafte Technik anzuführen. Zunehmend setzt sich jedoch die Erkenntnis durch, dass allein durch die Optimierung der technischen Voraussetzungen eine Verwirklichung von Gefahren für Mensch und Umwelt nicht wirksam verhindert werden kann. Vielmehr nimmt die Organisation im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechtskonformität eines Unternehmens im Bereich des Umweltschutzes und der Sicherheit einen immer größeren Stellenwert ein. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass aufgrund der wachsenden Komplexität von Produktionsabläufen, insbesondere in Großunterneh-

---

nachgekommen. Ob durch die enorme Quantität der Vorschriften im Bereich des Umweltrechtes auch ein größerer Schutz der Umwelt erreicht worden ist, darf allerdings bezweifelt werden.

men mit zahlreichen Mitarbeitern, die Gefahren steigen, die aus dem arbeitsteiligen Zusammenwirken Vieler resultieren, wie beispielsweise eine unzureichende Abstimmung und Koordination oder eine unklare Zuweisung von Zuständigkeiten und Verantwortung. Somit sind nicht nur technische Mängel und menschliches Fehlverhalten, sondern vor allem auch organisatorische Mängel als Ursache für von Unternehmen ausgehende Umweltgefahren zu sehen<sup>10</sup>. Die Verursachung von Umweltschäden aber kann wegen der damit möglicherweise verbundenen haftungsrechtlichen Konsequenzen und dem wirtschaftlichen Schaden, der durch den Imageverlust entstehen kann, den vollständigen Ruin eines Unternehmens zur Folge haben. Demnach liegt es auch im eigenen Interesse eines Unternehmens zu verhindern, dass sich die Gefahren realisieren, die durch unternehmerische Prozesse für die Umwelt entstehen können. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die organisatorischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, in allen Bereichen des Unternehmens die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften zu gewährleisten und darüber hinaus geeignete Maßnahmen zu ergreifen, den Umweltschutz aktiv zu fördern.

---

<sup>10</sup> So insbesondere auch die Erwägungen, die zur Novellierung des Störfallrechts führten; siehe unten Ausführungen zur Störfallverordnung G.I.1.

## **II. Entwicklung der rechtlichen Anforderungen an die Organisation des Umweltschutzes**

Konkrete Vorgaben, die die betriebliche Organisation des Umweltschutzes betreffen, sind im deutschen Umweltrecht bisher nur vereinzelt vorzufinden<sup>11</sup>. Insbesondere existiert keine einheitliche Regelung zu der Frage, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um von einer umweltgerechten Unternehmensorganisation ausgehen zu können. Vielmehr ergeben sich umweltbezogene Anforderungen an die Organisation mittelbar aus zivilrechtlichen Haftungsvorschriften<sup>12</sup> sowie aus straf<sup>13</sup>- und ordnungsrechtlichen<sup>14</sup> Vorschriften, die Verstöße gegen umwelt- und produktrechtliche Normen sanktionieren; vor allem unter dem Aspekt der

---

<sup>11</sup> Siehe Köck, ZUR 1995, 1.

<sup>12</sup> Führ, in: UTR 21(1993), S.149 mwN; Schottelius/Küpper-Djindjic, BB 1994, 2214. Es kann sich beispielsweise eine Haftung für organisatorisches Verschulden aus § 823 Abs. 1 BGB unter dem Gesichtspunkt der Verletzung von Verkehrssicherungspflichten ergeben; vgl. hierzu Hassold, JuS 1982, 583.

<sup>13</sup> Die strafrechtliche Relevanz unternehmerischer Tätigkeit beurteilt sich nach den allgemeinen Grundsätzen strafrechtlicher Zurechnung infolge Unterlassens der erforderlichen Aufsicht oder Organisation gem. § 13 StGB. Als betrieblich bedingte Verwirklichung von Straftatbeständen kommen in erster Linie die Deliktgruppen der §§ 21 ff., 223ff. StGB sowie § 303 StGB in Betracht, z.B. weil Gesundheit und/oder Eigentum infolge störfallbedingter Emissionen giftiger Substanzen beeinträchtigt wurden; ausführlich dazu siehe Strate/Wohlers, „Umweltaudit und strafrechtliche Verantwortung“, S. 269 ff.

<sup>14</sup> Zu beachten ist dbzgl. vor allem der § 130 OWiG.

Haftung für organisatorisches Verschulden, z.B. wegen Unterlassens einer ordnungsgemäßen Betriebsorganisation<sup>15</sup>. Fragen der Verantwortung und der Haftung für organisatorische Mängel im Unternehmen sind auch bereits Gegenstand einer umfangreichen straf- und zivilgerichtlichen Rechtsprechung<sup>16</sup> geworden. In das Umweltverwaltungsrecht sind erst deutlich später Pflichten zur Organisation des betrieblichen Umweltschutzes eingebaut worden. Zwar ist festzustellen, dass sich der Bedeutungsanstieg des Umweltschutzes und der damit verbundene Bewusstseinswandel in einer enormen Regelungsdichte gerade des Verwaltungsrechts widerspiegelt. So wurde bereits Anfang der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts das Umweltrecht aus seiner bisherigen Verankerung im Gewerberecht und allgemeinen Ordnungsrecht gelöst und durch zahlreiche neue Gesetze zu einem eigenständigen Rechtsgebiet ausgebaut<sup>17</sup>. Die entsprechenden Regelungen

---

<sup>15</sup> Vgl. Grundsätze zur Produzenten- und Umwelthaftung aufgrund von Organisationspflichtverletzungen bei Brüggemeier, FS für G. Jahr, S. 223, 244.

Zur strafrechtlichen Verantwortung des Managements für Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation siehe ausführlich Kasseboom/Malorny, BB 1994, 1361 ff.

<sup>16</sup> Ausführlich zur Rechtsprechung hinsichtlich der strafrechtlichen Verantwortung des Managements wegen Organisationsverschuldens bei Schmidt-Salzer, NJW 1996, 3; ders. Entscheidungssammlung Produkthaftung: Strafrecht (ES); wegweisend war dbzgl. vor allem das sog. Lederspray-Urteil des BGH NJW 1990, 2560 ff.

<sup>17</sup> Zum Kernbereich des Umweltrechts zählen heute vor allem fol-

arbeiteten jedoch überwiegend mit Befehlen, Erlaubnissen und materiellen Anforderungen und folgten insoweit dem bisherigen ordnungsrechtlichen Ansatz<sup>18</sup>. Verfahrens- und organisationsrechtliche Aspekte sowie indirekt wirkende rechtliche Steuerungsinstrumente waren demgegenüber jedoch kaum vorzufinden<sup>19</sup>. Um den von Unternehmen ausgehenden Gefahren für die Umwelt zu begegnen und einen effektiven Umweltschutz zu gewährleisten hat der nationale Gesetzgeber demnach vorwiegend auf die Formulierung materieller Vorgaben gesetzt, unter weitgehender Vernachlässigung der Frage, auf welche Weise die Einhaltung all dieser gesetzlichen Anforderungen organisato-

---

gende Rechtsmaterien des Verwaltungsrechts: Naturschutz-/ Immissionsschutz-/ Strahlenschutz-/Gewässerschutz-/ Bodenschutz-/ Abfallentsorgungs- und Kreislaufwirtschafts-/ sowie das Gefahrstoffrecht;

Aufzählung bei Hoppe /Beckmann/ Kauch, Umweltrecht, § 1 Rn. 105.

<sup>18</sup> Köck, ZUR 1995, 1; Feldhaus, NVwZ 1991,928.

<sup>19</sup> Aus dieser historischen Entwicklung heraus begründet sich die Dominanz des Ordnungsrechts im Bereich des Umweltverwaltungsrechts; siehe Köck, JZ 1995,644 ; ders. in ZUR 1995, 1 ff; vgl. hierzu auch ausführlich Reh binder, in: Salzwedel u.a., Grundzüge des Umweltrechts, Kapitel 04 Rn. 180 ff.; zum Modell des klassischen Verwaltungsrechts hinsichtlich der Vollzugsverwaltung im Bereich der Gefahrenabwehr, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann, Schuppert, S. 192 f., wonach das klassische Verwaltungsrecht, begriffen als Recht der Eingriffsverwaltung, das vornehmliche Staatsziel verfolge, die spezifische Aufgabe der Gefahrenabwehr und Sicherheit zu lösen, indem es sich der Verwaltung als Instrument zur Durchsetzung des zuvor vom parlamentarischen Gesetzgeber gebildeten Willens bediene.

risch umzusetzen ist. Dennoch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass bereits das traditionelle Umweltverwaltungsrecht durchaus über Regelungsansätze in bezug auf organisatorische Fragen des betrieblichen Umweltschutzes verfügte, auch wenn diese nicht den Detaillierungsgrad von Normen moderner Managementsysteme aufweisen. Zu nennen sind diesbezüglich insbesondere die Normen der ISO-Reihe 9000 ff., 14000 ff. oder die EMAS-Verordnung.

Pflichten zur Betriebsorganisation werden insbesondere aus einzelnen Teilregelungen, wie z.B. den §§ 5, 52a BImSchG, § 53 KrW-/AbfG abgeleitet. Eine weitere Regelung zur Betriebsorganisation kann der Pflicht zur Bestellung von sog. Umweltschutzbeauftragten<sup>20</sup> entnommen werden<sup>21</sup>.

Wichtigste Aufgabe der Beauftragten ist neben der Überwachungs- und Beratungstätigkeit vor allem die Mitwirkung an der Entwicklung innovativer, umweltschonender Verfahren.

Die jüngere Umweltrechtsentwicklung, die stark unter dem Einfluss des EG-Rechts steht, setzt ver-

---

<sup>20</sup> Der Begriff des Umweltschutzbeauftragten existiert zwar so nicht im deutschen Recht, wird aber im allgemeinen als eine Art Oberbegriff für die in den wesentlichen Umweltschutzgesetzen vorgesehenen Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz ( §§ 53 ff. BImSchG - inkl. Störfallbeauftragtem<sup>3</sup>), Gewässerschutz ( §§ 21a ff. WHG) und Abfall ( §§ 54 f. KrW-/AbfG) verwendet. Siehe auch hierzu Feldhaus, NVwZ 1991, 929.

<sup>21</sup> Schottelius, BB 1995, 31.

stärkt auf neue Instrumente, die durch eine größere Betonung verfahrens- und organisationsrechtlicher Aspekte, durch erhöhte Information<sup>22</sup> des Bürgers sowie durch Elemente der freiwilligen Selbstkontrolle und Selbststeuerung gekennzeichnet sind<sup>23</sup>. Bezogen auf die Gestaltung der betrieblichen Organisation sind insbesondere Umweltmanagementsysteme wie EMAS<sup>24</sup> von Bedeutung, die zum Ziel haben, Aspekte einer umweltschützenden Unternehmensführung möglichst frühzeitig in betriebli-

---

<sup>22</sup> Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 8. Juli 1994 (BGBl. I S. 1490).

<sup>23</sup> Zum Wandel des Verwaltungsrechtsverständnisses vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 25 f. Die Vorherrschaft ordnungsrechtlich geprägter Normen im Bereich des Umweltrechts wird zunehmend kritisch betrachtet, da angesichts der Fülle ordnungsrechtlicher Vorgaben die Verwaltung als Vollzugsorgan mehr und mehr überfordert, eine wirksame Kontrolle längst unmöglich ist und es deshalb zu Vollzugsdefiziten kommt. Gefordert wird deshalb, den Trend zu weiterer Verrechtlichung zu stoppen, die einzelnen Teilbereiche besser aufeinander abzustimmen und damit mehr Rechtsvereinfachung und Rechtsvereinheitlichung zu schaffen. Unter dem Stichwort „Deregulierung“ wird seit einigen Jahren eine intensive Diskussion um die Möglichkeiten geführt, diesem Ziel näher zu kommen; siehe hierzu auch Köck, ZUR 1995, 1 sowie zu den Ursachen von Vollzugsdefiziten BT-Drucks. 7/1088 S. 14 und Schottelius, BB 1994, 2216.

<sup>24</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1836 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung / Abl.EG Nr. L 168 S. 1 ber. Abl.EG 1995 Nr. L 203 S. 17; national zumeist als „EG-Öko-Audit-VO“ bezeichnet und international als „Environmental Management and Audit Scheme (EMAS)“; neugefasst durch Verordnung EG Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.3.2001 (EMAS II) in: Abl.EG Nr. L 114 v. 24.4.2001.

che Strukturen und Prozesse einzubinden. Auf der Grundlage solcher Systeme soll die Organisation und das Verhalten der Beschäftigten im Sinne des Umweltschutzes positiv beeinflusst werden. Dazu werden die Beschäftigten zur Einhaltung der Umweltschutzzielsetzungen der Unternehmensleitung und zur Einhaltung umweltschützender Vorschriften in ihrem Zuständigkeitsbereich verpflichtet. Die Erfüllung dieser Pflichten wird durch regelmäßige innerbetriebliche systematische Überprüfungen (sog. Audits) kontrolliert und nach vorgegebenen Parametern validiert<sup>25</sup>. Hierdurch soll der Umweltschutz im Sinne einer umfassenden Prävention nachhaltig verbessert werden. Hinzu treten aber auch ökonomische Aspekte. Der Nachweis einer Zertifizierung kann als eine Art „Gütesiegel“ werbewirksam vermarktet werden<sup>26</sup>. Darüber hinaus entfallen bei frühzeitiger Berücksichtigung umweltschützender Belange bereits in Planungs- und Entwicklungsphasen eventuelle kostenintensive Nachbesserungen durch Eingriffe in bestehende Prozesse und Systeme. Insoweit wird auch der Anreiz für eine Entwicklung weg von klassischen End-of-pipe-Technologien<sup>27</sup> hin zu modernen integ-

---

<sup>25</sup> Zu den Konkretisierungen der sich hieraus für die Unternehmensorganisation ergebenden Konsequenzen und Pflichten vgl. unten G. II.

<sup>26</sup> Lübke-Wolff, ZUR 1996, 173.

<sup>27</sup> Unter „End-of-pipe-Technologien“ sind solche Technologien zu verstehen, die am Ende des Produktionsprozesses eingesetzt wer-



rierten Umwelttechniken bewirkt<sup>28</sup>. Darüber hinaus werden Möglichkeiten diskutiert, Vollzugserleichterungen für solche Unternehmen zu schaffen, die eine EMAS-Zertifizierung nachweisen können<sup>29</sup>. Ihren Ursprung finden solche Managementsysteme in der Betriebswirtschaftslehre, die sich bereits viel früher als die Rechtswissenschaft mit dem schillernden und mehrdeutigen Begriff der „Organisation“ intensiv auseinandergesetzt hat<sup>30</sup>. So haben sich in dieser Disziplin eine enorme Vielfalt an Ideen, Konzepten und Diskussionen zu der Frage entwickelt hat, wie der Umweltschutz in die unternehmensinterne Organisation integriert werden kann. Neben allgemeinen organisationstheoretischen Ü-

---

den, wie z.B. Katalysatoren, Filteranlagen, Kläranlagen, um die im Laufe des Prozesses entstandenen Schadstoffe zu beseitigen, bevor sie freigesetzt werden können. Sie werden daher auch als „additive Umwelttechniken bezeichnet. Sie bieten den Vorteil, keine Änderungen im Prozess erforderlich zu machen, führen jedoch nicht zu einer Lösung von Umweltproblemen, da lediglich eine Schadstoffverschiebung von einem Umweltmedium zum anderen bewirkt wird. So müssen die aus der Luft gefilterten Schadstoffe beispielsweise als Sondermüll entsorgt werden und belasten damit u.U. den Boden; vgl. Feser, Vom End-of-Pipe zum Integrierten Umweltschutz?, in: Feser / Flieger / von Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 41 f.

<sup>28</sup> Zur Entwicklung integrierter Regelungsansätze und den umwelttechnischen Grundlagen vgl. Ausführungen bei Martini, Integrierte Regelungsansätze, aaO.

<sup>29</sup> Lübke-Wolff, ZUR 1996, 173 ff.; vgl. auch ausführlich hierzu „Einheitlicher Endbericht an die Umweltministerkonferenz zu De-regulierungs- und Substitutionspotentialen im Hinblick auf das EG-Öko-Audio-System“, erarbeitet durch LAWA, LAI, LAGA u.a., Stand: 07./08. Mai 1998.

<sup>30</sup> Nähere Erläuterungen hierzu unter B.

berlegungen hinsichtlich einer den Umweltschutz sichernden Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation haben sich auf der Basis der bereits seit längerem vorhandenen Qualitätsmanagementsysteme der Reihe DIN ISO 9000 ff. auch Organisationsstandards bezüglich eines guten Umweltmanagements herausgebildet, wie z.B. in Form der internationalen Normenreihe DIN ISO 14001 ff.<sup>31</sup>.

Trotz aller Vorzüge, die solche Systeme im Vergleich zu den traditionellen ordnungsrechtlichen Ansätzen bieten, ergeben sich für den Regelungsadressaten auch nachteilige Effekte. So setzen die bislang im deutschen Umweltrecht vorhandenen Vorschriften zur Betriebsorganisation nur einen sehr weiten Rahmen, innerhalb dessen das Unternehmen die Umsetzung der Umweltschutzvorgaben in die betriebliche Organisation frei gestalten konnte und stellen somit keinen Eingriff in die unternehmerische Organisationsfreiheit dar<sup>32</sup>. Demgegenüber fordern die durch den Einfluss des europäischen Umweltrechts in das deutsche Umweltrecht eingehenden Regelungen konkrete organisatorische Maßnahmen in Form der Einführung von Managementsystemen und schränken damit die

---

<sup>31</sup> ISO 14001 – Environmental Management systems, specifications with guidance for use; in Deutschland als DIN EN ISO 14001 idF von Oktober 1996 in Kraft getreten.

<sup>32</sup> Rehbinder, in: UTR 26 (1994), S. 29, 66.

Organisationsfreiheit mehr und mehr ein.<sup>33</sup> Diese Entwicklung zeigt sich vor allem in den jüngst normierten Umweltschutz- und Sicherheitsmanagementsystemen.

Die in Form der novellierten Störfallverordnung<sup>34</sup> in nationales Recht umgesetzte SEVESO-II Richtlinie<sup>35</sup> enthält beispielsweise in ihrem Artikel 7 die Vorgabe, ein sog. Sicherheitsmanagementsystem zu implementieren<sup>36</sup>. Der Ursprung dieser Regelung liegt in den insbesondere durch das angloamerikanische Rechtssystem geprägten Umweltmanagement- und Organisationssystemen (DIN ISO 14001 und 9000 ff.) sowie der EMAS-Verordnung. Diese

---

<sup>33</sup> So werden in Erwägungsgrund Nr. 15 der SEVESO-II-Richtlinie (ABl. EG 1997 Nr. L 10 S. 14) organisatorische Mängel als Ursache schwerer Unfälle genannt und werden deshalb geeignete Managementsysteme gefordert, um diesen Gefahren vorzubeugen. Ebenso Ergebnis der „Gemeinsamen Forschungsstelle“ in Ispra, die im Auftrag der EU mit der Überprüfung der Wirksamkeit von EG-Recht beauftragt ist, die erhebliche Schwächen im Vollzug der Seveso-Richtlinie feststellte und hervorhob, das die Ursachen für 90% der untersuchten 130 schweren Industrieunfälle während der vergangenen zehn Jahre in „organisatorischen Versäumnissen der Unternehmensführungen“, lägen (Quelle: Europa Chemie 11/1994, S. 10).

<sup>34</sup> Neufassung der 12. BImSchV durch Art. 1 der Verordnung zur Umsetzung EG-rechtlicher Vorschriften betreffend die Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 26. April 2000 (BGBl. I S. 603).

<sup>35</sup> Richtlinie 96/82 EG des Rates vom 9.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. EG 1997 Nr. L 10 S. 13) veröffentlicht am 14.1.1997, in Kraft getreten am 3.2.1997; vgl. Fn 125.

<sup>36</sup> Hierdurch sollen Unzulänglichkeiten im Risiko- und Unfallmanagement ausgeglichen werden; siehe Schmidt, NVwZ 1999, 508.

Rechtssysteme enthalten im Vergleich zum deutschen Umweltrecht, das weitgehende Organisationsfreiheit gewährleistet, konkretere Vorgaben an die Gestaltung der Betriebsorganisation. So werden in den Anhängen der novellierten Störfallverordnung und der EMAS-Verordnung Anforderungen an die Umwelt- und Sicherheitsmanagementsysteme näher konkretisiert und damit erstmals das „Wie“, die Gestaltung einer umweltschutzsichernden Betriebsorganisation, geregelt. Trotz dieser Entwicklungen ist die Problematik der zunehmenden Verrechtlichung der Betriebsorganisation und damit einhergehenden Beschränkung der unternehmerischen Organisationsfreiheit in der rechtswissenschaftlichen Diskussion bislang kaum behandelt worden<sup>37</sup>. Dies gilt insbesondere für den verwaltungsrechtlichen Bereich. So setzte sich Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts erstmals Feldhaus<sup>38</sup>, der diesen Begriff in der Rechtswissenschaft wohl auch geprägt hat, anlässlich der Einführung des § 52a BImSchG eingehender mit dem Thema „umweltschutzsichernde Betriebsorganisa-

---

<sup>37</sup> Hinzuweisen sei auf die Ausführungen von Rehbinder, in: Salzwedel u.a. Grundzüge des Umweltrechts, Kapitel 04/113, Rn. 239, der eine Einschränkung der Organisationsflexibilität durch zusätzliche Anforderungen an die betriebliche Organisation befürchtet, wenn über die Normen der §§ 52a BImSchG, 53 KrW-/AbfG und die Bestimmungen über die Umweltschutzbeauftragten gem. §§ 53 ff. BImSchG, 21a ff. WHG, 54 ff. KrW-/AbfG hinaus weitergehende Normen geschaffen werden.

<sup>38</sup> Feldhaus, NVwZ 1991, 929 ff.

tion“ auseinander. Gleichwohl verebbte die Diskussion um die neue Vorschrift zur Betriebsorganisation schnell, die erstaunlicherweise auch behördlicherseits keine große Beachtung fand<sup>39</sup>. Neu angestoßen wurde die Diskussion um Fragen einer umweltorientierten Betriebsorganisation schließlich mit dem Erlass der EMAS-Verordnung, in deren Zentrum die Einrichtung eines Umweltmanagementsystems steht. Damit trat neben das nur ansatzweise vorhandene Ordnungsrecht der Betriebsorganisation ein freiwilliges, EG-rechtlich geprägtes Umwelt-Audit-System<sup>40</sup>. Obschon es zum Thema Öko-Audit eine kaum überschaubare Flut rechtswissenschaftlicher Ausarbeitungen gegeben hat, diskutieren nur wenige die Umsetzungsproblemen, die sich aus dem Nebeneinander ordnungsrechtlicher Vorgaben und den Anforderungen systemfremder Elemente in Form moderner Managementsysteme ergeben<sup>41</sup>.

Besonders deutlich ist die Problematik bei der Umsetzung der Regelungen der Seveso-II-Richtlinie

---

<sup>39</sup> Näheres zum Regelungsgehalt und zu den Anforderungen des § 52a BImSchG im 2. Teil dieser Arbeit.

<sup>40</sup> Siehe Feldhaus, Umweltschutz durch Betriebsorganisation und Auditing, S. 35.

<sup>41</sup> Ausnahmen hierzu bilden u.a. die Arbeiten von Feldhaus, der bereits früher Möglichkeiten der Heranziehung von Qualitätsmanagementsystemen zur Gestaltung der umweltschutzsichernden Betriebsorganisation diskutierte, vgl. hierzu Feldhaus, NVwZ 1991, 929 ff., Breuer, NVwZ 1997, 833 ff.; Steinberg, AöR 1995, 549 sowie Beyer, JuS 1997, 294.

zum Aufbau und zur Implementierung eines Sicherheitsmanagementsystems hervorgetreten<sup>42</sup>. So wurden die entsprechenden Bestimmungen über das Sicherheitskonzept und das Sicherheitsmanagementsystem ohne jegliche Anpassung 1:1 in die Formulierung der neuen StörfallVO übernommen, obwohl sie aufgrund ihrer im Vergleich zum traditionellen Verwaltungsrecht andersartigen Struktur eher wie ein Fremdkörper wirken. Die zum Teil geäußerte Besorgnis der mangelnden Bestimmtheit dieser Vorschriften<sup>43</sup>, deren Nichtbeachtung übrigens empfindliche Konsequenzen für den Betreiber störfallrelevanter Anlagen bis hin zur Betriebsstilllegung haben kann, spiegelt den Unmut über das fehlende Engagement des Gesetzgebers bei der Umsetzung der Richtlinie wider. Dies ist vor allem deshalb bedauerlich, weil der Betriebsorganisation und insbesondere den modernen Managementsystemen als Instrumenten des Umweltschutzes inner-

---

<sup>42</sup> Vgl. auch Spindler, UPR 2001, 81, nach dessen Auffassung es nicht verwunderlich ist, dass die Seveso-II-Richtlinie vor allem geprägt wurde durch „angelsächsisches, management- und unternehmerorientiertes Gedankengut, das sich nicht in das deutsche, technik- und anlagenorientierte Umweltrecht einfügen will“, für die deutsche rechtswissenschaftliche Diskussion seien die europäischen Bestrebungen hinsichtlich der Novellierung des Störfallrechts eher eine „terra incognita“ gewesen; in diesem Sinn auch Rebentisch, NVwZ 1997, 6 ff. sowie Kutscheid in: Landmann / Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 3 Rn. 28 f., beide zitiert bei Spindler, UPR 2001, 81 Rn.9.

<sup>43</sup> So wohl Rebentisch, NVwZ 1997, 10; Hansmann, NVwZ 1995, 321.

halb der Unternehmenspraxis für das Unternehmen selbst wie für den einzelnen Mitarbeiter eine große Bedeutung zukommt. Bereits heute haben zahlreiche Unternehmen Umweltmanagementsysteme nach der EMAS-Verordnung, nach der DIN EN ISO 14001 eingeführt oder in anderer Form eine Umweltschutzorganisation aufgebaut. Vor diesem Hintergrund erscheint die teilweise in der umweltrechtlichen Literatur geäußerte Skepsis hinsichtlich der „Tragfähigkeit von Organisations- und Managementpflichten im öffentlichen Recht“<sup>44</sup> oder die Besorgnis um eine zu weitgehende Einschränkung der Organisationsfreiheit durch die Verpflichtung zur Einführung von Managementsystemen<sup>45</sup> als Auffassung, die mit der gelebten heutigen Praxis wohl wenig gemein hat.

Die Frage sollte demnach nicht lauten, ob Managementpflichten im öffentlichen Recht auf Dauer Bestand haben können – diese Frage wird sicher vor dem Hintergrund EG-rechtlicher Entwicklungen überholt werden - sondern vielmehr, welche Gemeinsamkeiten zwischen traditionellem Ansatz

---

<sup>44</sup> So jedenfalls Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, 2001; ders. in: UPR 2001, 87.

<sup>45</sup> So Reh binder, in: Salzwedel u.a., Grundzüge des Umweltrechts, Kapitel 04/113, Rn. 239, der eine Einschränkung der Organisationsflexibilität durch zusätzliche Anforderungen an die betriebliche Organisation befürchtet, wenn über die Normen der §§ 52a BImSchG, 53 KrW-/AbfG und die Bestimmungen über die Umweltschutzbeauftragten gem. §§ 53 ff. BImSchG, 21a ff. WHG, 54 ff. KrW-/AbfG hinaus weitergehende Normen geschaffen werden.

und modernen Managementsystemen bestehen, wie die neuen Pflichten innerhalb des bestehenden Systems einzuordnen sind und möglicherweise als Instrument zur Gewährleistung auch ordnungsrechtlicher Vorgaben dienen können.

### **III. Instrumente zur Betriebsorganisation**

Die Vielgestaltigkeit des rechtlichen Instrumentariums zum Schutz der Umwelt ist vor allem auch auf die Einflüsse des europäischen Umweltrechts zurückzuführen. Die Probleme, die sich aus dem Nebeneinander der Vorschriften ergeben, aber auch die gegebenenfalls vorhandenen Gemeinsamkeiten lassen sich am besten verdeutlichen, wenn man den Regelungscharakter der rechtlichen Steuerungsinstrumente betrachtet. Fraglich ist, welcher Instrumentenkategorie umweltbezogene Organisationspflichten zuzuordnen sind.

Von ihrem Wirkungsmechanismus her lassen sich umweltrechtliche Instrumente im wesentlichen einteilen in jene direkter und solche indirekter Verhaltenssteuerung<sup>46</sup>.

Als Instrumente direkter Verhaltenssteuerung sind insbesondere gesetzliche Ge- und Verbote zu nennen, die dem Regelungsadressaten zwingend ein bestimmtes Verhalten in Form eines aktiven Tuns, Duldens oder Unterlassens vorgeben und

---

<sup>46</sup> Vgl. die Einteilung bei Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 34; Reh-binder, in: Salzwedel u.a., Grundzüge des Umweltrechts, 04/083



somit Befehlscharakter aufweisen<sup>47</sup>. Im öffentlichen Recht zählt hierzu das Umweltordnungsrecht, als nach wie vor vorherrschendes Instrument<sup>48</sup> mit seinen Anzeige- und Anmeldepflichten, Erlaubnisvorbehalten, Untersagungsermächtigungen und Überwachungsbefugnissen<sup>49</sup>.

Im Gegensatz zu den direkten Instrumenten nehmen die im weiteren Sinne als indirekt zu bezeichnenden Steuerungsmittel<sup>50</sup> auf die Motivation des Regelungsadressaten Einfluss, indem sie auf Befehl und Zwang verzichten und dafür mittelbar wirken. Sie schaffen Anreize zu einem bestimmten Verhalten und eröffnen einen Entscheidungsspielraum zur Erreichung eines bestimmten Ziels<sup>51</sup>.

Die Anzeige- und Mitteilungspflichten gem. §§ 52a BImSchG, 53 KrW-/AbfG sowie die Pflicht zur Bestellung von Umweltschutzbeauftragten sind zwingend zu erfüllende Pflichten und insoweit den direkten Steuerungsinstrumenten zuzuordnen. Ebenfalls zwingend vorgeschrieben ist die Implementierung eines Sicherheitsmanagementsystems nach Maßgabe der neugefassten Störfallverord-

---

Rn. 174.

<sup>47</sup> Kloepfer, Umweltrecht § 5 Rn. 34.

<sup>48</sup> Reh binder, aaO, Rn. 180, 181.

<sup>49</sup> Siehe Aufzählung bei Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 36.

<sup>50</sup> Hierunter zu fassen sind beispielsweise ebenfalls Umweltabsprachen, Umweltinformationen, ökonomische Instrumente wie Umweltabgaben und Subventionen sowie Umweltzertifikate.

<sup>51</sup> Kloepfer, aaO, Rn. 153.

nung, § 8 iVm Anhang III, wonach der Betreiber einer störfallrelevanten Anlage bzw. eines Betriebsbereichs vor Inbetriebnahme ein schriftliches Konzept zur Verhinderung von Störfällen auszuarbeiten und dessen Umsetzung mittels Einrichtung eines funktionsfähigen Managementsystems sicherzustellen hat. Gleichzeitig haben diese Pflichten aber den Effekt, beim Adressaten einen Prozess der Reflexion auszulösen. Denn die Erfüllung der genannten Pflichten setzt voraus, dass die vorhandene oder noch zu schaffende Organisation zuvor überprüft und gegebenenfalls geändert oder um- bzw. neustrukturiert werden muss. Die Pflichten schaffen somit einen Anreiz zur Selbstkontrolle und Selbstverbesserung. Sie werden daher auch teilweise in einer eigenen Kategorie der „reflexiven Instrumente“ zusammengefasst<sup>52</sup> oder unter die „flexiblen Instrumente“ eingeordnet<sup>53</sup>. Diese Pflichten entfalten demnach sowohl zwingenden, unmittelbar wirkenden als auch indirekt wirkenden Charakter und sind folglich weder eindeutig der einen noch der anderen Instrumentenkategorie zuzuordnen. Dies gilt im übrigen auch für die Regelun-

---

<sup>52</sup> So jedenfalls Lübke-Wolff, NVwZ 2001, 490 f.

<sup>53</sup> Vgl. die Einteilung bei Rehbinder, aaO, Rn. 237, der Organisationspflichten des betrieblichen Umweltschutz trotz ihres z.T. ordnungsrechtlichen Charakters dieser eigenen Kategorie zuweist, die er gleichberechtigt neben die direkten und indirekten Steuerungsmechanismen stellt.

gen der EMAS-Verordnung<sup>54</sup>. Die Teilnahme am Öko-Audit erfolgt zwar auf freiwilliger Basis und schafft einen Anreiz zur Etablierung und Förderung des Umweltschutzes im Unternehmen. Sie ist insoweit ein indirekt wirkendes Instrument der Selbststeuerung. Hat sich ein Unternehmen jedoch zur Teilnahme entschlossen, sind bestimmte Vorgaben zwingend umzusetzen, da ansonsten der Verlust der Zertifizierung droht<sup>55</sup>.

In die Kategorie der indirekt wirkenden Pflichten gehören ebenfalls die Hinwirkungspflichten der Betriebsbeauftragten<sup>56</sup>. Diese Vorschriften<sup>57</sup> sehen vor, dass die Betriebsbeauftragten auf die Einführung umweltschützender Verfahren hinwirken sollen. Wie dies zu erfolgen hat und welche Ziele zu erreichen sind, wird nicht vorgeschrieben, sondern steht im Ermessen des jeweiligen Beauftragten.

Daneben sind das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht sowie das Haftungsrecht zu nennen, welche als gewissermaßen „flankierende Instru-

---

<sup>54</sup> So auch die Auffassung von Kloepfer, Rn. 154.

<sup>55</sup> Dies gilt jedoch nur in prozeduraler, nicht aber in materieller Hinsicht. So ist zwar ein bestimmtes Prozedere zu durchlaufen; die materiellen Zielsetzungen wie bspw. die Erreichung oder Unterschreitung bestimmter Emissionsgrenzwerte werden vom Unternehmen auf der Basis freiwilliger Selbstverpflichtungen in Form sog. Umweltprogramme gesetzt.

<sup>56</sup> So auch Kloepfer, ZFU 1996 (1. Teil), 58 f.

<sup>57</sup> Siehe §§ 54 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 2 BImSchG, 21b Abs. 1 Nr. 2,3 WHG, § 55 Abs. 1 S. 2 Nr. 4,5 KrW-/AbfG.

mente<sup>58</sup> die Konformitäts- und Kooperationsbereitschaft des Normadressaten fördern und somit zu einer effektiven Umsetzung des Ordnungsrechtes beitragen sollen<sup>59</sup>. Sie haben insoweit punktuell-ergänzenden Charakter<sup>60</sup>.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass Organisations- und Managementpflichten übergreifend in den unterschiedlichen Rechtsbereichen normiert sind und Einfluss auf die Organisation einerseits in direkter, befehlender Weise und andererseits in indirekter Weise nehmen, indem sie einen Anreiz zur Selbstregulierung schaffen. Sie können daher in einer eigenen Kategorie der „Instrumente zur Betriebsorganisation“ zusammengefasst werden<sup>61</sup>.

Da die umfassende Behandlung sämtlicher Instrumente zur Betriebsorganisation den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, soll der Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung auf den Regelungsinstrumenten liegen, die dem Bereich des Umweltverwaltungsrechts zuzuordnen sind. Vorgaben, die sich aus dem Straf- und Zivilrecht ableiten lassen, sollen nur insoweit Gegenstand der Arbeit sein, als sie für die Auslegung der öffentlich-rechtlichen Normen und das Gesamtverständnis

---

<sup>58</sup> Zur Begriffsbestimmung siehe Lübke-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 182.

<sup>59</sup> Lübke-Wolff, aaO, S. 182.

<sup>60</sup> So Reh binder, aaO, Rn. 180 mwN.

<sup>61</sup> Siehe auch die Einteilung bei Kloepfer, § 5 Rn. 34 ff.

nis der behandelten Thematik von Bedeutung sind<sup>62</sup>.

#### **IV. Der Begriff der „umweltschutzsichernden Betriebs- und Unternehmensorganisation“**

Innerhalb der öffentlich-rechtlichen Diskussion hat sich in bezug auf die Organisation des betrieblichen Umweltschutzes der Begriff der „umweltschutzsichernden Betriebsorganisation“ herausgebildet, der sich wie ein roter Faden durch die gesamte Literatur zum Thema der Organisation des betrieblichen Umweltschutzes zieht. Fraglich ist jedoch, ob der Begriff der Betriebsorganisation zu eng gefasst und vor dem Hintergrund der aktuellen Umweltschutzgesetzgebung auch das Unternehmen im Ganzen in die Betrachtung einbezogen werden muss.

Der Begriff der „umweltschutzsichernden Betriebsorganisation“ wurde von einigen Autoren<sup>63</sup> im Zusammenhang mit Kommentierungen zu den §§ 52a BImSchG und 53 KrW-/AbfG sowie den Bestimmungen über die Umweltschutzbeauftragten gem. §§ 53 ff. BImSchG, 21a ff. WHG, 54 ff. KrW-/AbfG erstmals verwendet. Diese Vorschriften, auf die im weiteren Verlauf der Arbeit noch vertiefter einzugehen sein wird, fordern vom Anlagenbetreiber bzw. Abfallbesitzer darzulegen, auf

---

<sup>62</sup> Siehe hierzu Ausführungen unter H.II.

<sup>63</sup> So z.B. Feldhaus, NVwZ 1991, 929 ff.; Knopp / Striegl, BB 1992, 2009 ff.; Klopfer, DB 1993, 1125 ff.; von „umweltsichernder Betriebsorganisation“ spricht Rehbinder, in: Salzwedel u.a., Grund-

welche Weise die Einhaltung der jeweils einschlägigen gesetzlichen Vorschriften gewährleistet ist. Die Einhaltung umweltrechtlicher Normen dient danach der Sicherung des Umweltschutzes beim Betrieb der jeweiligen Anlage. So gesehen, kann von einer umweltschutzsichernden Betriebsorganisation bereits dann gesprochen werden, wenn die Rechtskonformität des Betriebs durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt ist<sup>64</sup>. Maßstab dafür, ob eine umweltorientierte Betriebsführung gegeben ist oder nicht, ist vor dem Hintergrund dieser Betrachtungsweise folglich die Gesamtheit der jeweils geltenden umweltrechtlichen Normen. Darüber hinausgehende Anforderungen im Sinne zusätzlicher, vom Unternehmen selbst gesetzter Ziele zur Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes sind hiernach nicht gegeben. Der Gesetzgeber formuliert damit die durch die Organisation zu erfüllenden Umweltziele (z.B. in Form der Einhaltung bestimmter Grenzwerte) und nicht das Unternehmen selbst.

Umweltmanagementsysteme, wie beispielsweise die DIN EN ISO 14001 und die EMAS-Verordnung, beschränken demgegenüber die Organisation des Umweltschutzes nicht auf die Einhaltung ordnungsrechtlicher Vorgaben. Dieser Aspekt

---

züge des Umweltrechts, 04/112, Rn. 237 ff.;

<sup>64</sup> Vgl. Wortlaut des § 52a BImSchG.

stellt nur ein Element des gesamten Managementsystems dar<sup>65</sup>, das darüber hinaus zum Ziel hat, schrittweise ökologisch orientierte Umgestaltungsprozesse im Unternehmen zu implementieren<sup>66</sup> und eine frühzeitige Berücksichtigung des Umweltschutzes im Produktionsprozess zu fördern<sup>67</sup>. Um die Bedingungen der EMAS-Verordnung zu erfüllen, muss das Unternehmen durch die Aufstellung von Umweltprogrammen einen Prozess der kontinuierlichen Verbesserung des Umweltschutzes implementieren, der über die bloße Einhaltung geltender Umweltschutzvorschriften hinausgeht<sup>68</sup>. Die Gewährleistung der Rechtskonformität ist danach nur ein Aspekt des Systems zur Sicherung des betrieblichen Umweltschutzes<sup>69</sup>. Ähnliches gilt für das Sicherheitsmanagement nach der neuen StörfallVO<sup>70</sup>. Auf dieser Basis wird durch Verbesserung der Organisation des Umweltschutzes und der betrieblichen Eigenüberwachung mit Hilfe von Managementsystemen ein höheres Umweltschutz- und Sicherheitsniveau und fördert damit eine nachhaltig umweltverträgliche Entwicklung<sup>71</sup>.

---

<sup>65</sup> Siehe DIN EN ISO 14001:1996, Abschnitt 4.3.2.

<sup>66</sup> Pischon, S. 23 mwN.

<sup>67</sup> Siehe Reh binder, in: Salzwedel, Grundzüge des Umweltrechts, Kapitel 04/106, Rn. 221; Kloepfer, DB 1993,1126.

<sup>68</sup> Näheres siehe unter G. II.2.

<sup>69</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 15.

<sup>70</sup> Siehe hierzu unter G. I.4.a)

<sup>71</sup> Sie gelten insofern als „Speerspitze“ des umweltpolitischen und umweltrechtlichen Fortschritts, siehe Ausführungen bei: Di Fabio,

Auch vor dem Hintergrund der Diskussion um integrierten Umweltschutz und integrierte Umweltschutztechniken ist eine solche weitergehende Auslegung des Begriffs der umweltschutzsichernden Betriebsorganisation und damit eine Erweiterung um den Begriff der Unternehmensorganisation vorzuziehen. Denn die aufgezeigten Bestimmungen verfolgen das Ziel, umweltschützende Belange frühzeitig, also bereits bei der Planung von Anlagen und während des gesamten Produktionsprozesses sämtlicher Anlagen zu berücksichtigen. Von ihrem Regelungscharakter her stellen sie damit einen gesetzgeberischen Ansatz zur Förderung des sog. „integrierten Umweltschutzes“ im Gegensatz zu den „End-of-pipe-Technologien“ dar<sup>72</sup>. Der integrierte Umweltschutz berücksichtigt Belange des Umweltschutzes in allen Phasen des Produktionskreislaufes. Durch integrierte Umwelttechniken soll erreicht werden, die Produktionsprozesse von Anfang an so zu gestalten, dass Schadstoffe möglichst gar nicht erst entstehen oder so weit wie möglich vermieden werden, das Übel also an der Quelle bekämpft wird. End-of-pipe-Technologien hingegen setzen am Ende eines Prozesses an, um die Schad-

---

in: Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 185 mwN.

<sup>72</sup> Vgl. zur gesamten Problematik: Kreikebaum, Umweltgerechte Produktion; Feser, Vom End-of-Pipe zum Integrierten Umweltschutz?, in: Feser / Flieger / von Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 41 ff.



stoffe herauszufiltern, die während des Prozesses entstanden sind<sup>73</sup>. Nachteil dieser letztgenannten Methode ist, dass es im Grunde nicht zu einer echten Schadstoffreduktion, sondern lediglich zu einer Verlagerung der Schadstoffbelastung von einem Umweltmedium zum anderen kommt. Beispielsweise müssen die in einer Abwasserbehandlungsanlage durch Bakterien zersetzte bzw. umgewandelte Schadstoffe in Form sog. überschüssigen „Belebt-Schlammes“ anschließend einer weiteren Entsorgung zugeführt werden, was zumeist durch Verbrennen des getrockneten Schlammes erfolgt. An diesem Beispiel wird deutlich, dass das Medium Wasser zwar von Schadstoffen gereinigt wird, diese Reinigungstechnik jedoch durch die anschließend notwendige Verbrennung der Abfälle zu einer Belastung des Mediums Luft führt. Zu den klassischen End-of-Pipe-Technologien zählen beispielsweise auch der Einbau von Filteranlagen zur Reduktion der Schadstoffemissionen in die Luft. Zur Unterstützung der Etablierung solcher integrierter Umwelttechnologien wird folgerichtig in der rechtswissenschaftlichen Diskussion zunehmend das bislang sektoral ausgerichtete Umweltschutzrecht kritisiert und werden medienübergreifende, integrierte Regelungsansätze gefordert<sup>74</sup>. Diese sol-

---

<sup>73</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 11; eingehend hierzu auch Feser, aaO, S. 42.

<sup>74</sup> Vgl. zum Integrationsprinzip Volkmann, VerwArch 89 (1998),

len nicht mehr nur die Gefahrenabwehr und Beseitigung von Störungen zum Gegenstand haben, sondern vor allem auch präventives Handeln, welches die Gesamtheit der Umweltmedien im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise berücksichtigt und nicht lediglich zu einer Verlagerung der Belastungen von einem Umweltmedium in ein anderes führt<sup>75</sup>.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass unter Berücksichtigung der aktuellen Gesetzeslage unter einer umweltschutzsichernden Betriebs- und Unternehmensorganisation nicht lediglich eine Organisation zu verstehen ist, die die Einhaltung der bestehenden umweltrechtlichen Normen gewährleistet, sondern darüber hinaus medienübergreifende, präventive Umweltschutzmaßnahmen mit dem Ziel der kontinuierlichen Verbesserung des Umweltschutzes im Unternehmen implementiert.

## **V. Zielsetzung**

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Bedeutung der Organisation als Instrument des Umweltschutzes herauszustellen und die Anforderungen an die Gestaltung einer umweltsichernden Betriebsorganisation vor dem Hintergrund der Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts herauszuarbeiten.

---

367: „Der Schutz der Umwelt in ihrer Gesamtheit verlangt ein geschlossenes und kohärentes Umweltrecht, das unterschiedliche Vektoren zu einem Ganzen verklammert.“

<sup>75</sup> So Bender / Sparwasser / Engel, Rn. 10.

Das Ergebnis dieser Untersuchung soll die Grundlage dafür bilden, Anhaltspunkte für eine Konkretisierung umweltgerechter Organisationsstrukturen herauszufinden, die letztendlich den Maßstab zur Beurteilung einer den gesetzlichen Erfordernissen genügenden umweltschutzsichernden Betriebs- und Unternehmensorganisation bilden. Dabei sollen Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden, wie die bereits seit längerem existierenden Vorschriften zur Betriebsorganisation, wie beispielsweise die Vorschriften über die Betriebsbeauftragten, mit den Elementen neuer Umweltschutz- und Sicherheitsmanagementsysteme harmonisch zu verknüpfen sind, indem sowohl deren gemeinsame Nenner als auch Unterschiede herausgearbeitet werden. Hierzu werden die konkreten Auswirkungen der Umsetzung rechtlicher Vorgaben an die umweltsichernde Betriebsorganisation und der Einführung von Umwelt- und Sicherheitsmanagementsystemen auf die Aufbau- und Ablauforganisation, also die Organisationsstruktur, Verantwortungsbereiche, Prozesse und Verfahren im Unternehmen aufgezeigt. Als Ergebnis der Arbeit soll der Versuch unternommen werden, Regelanforderungen an eine umweltschutzorientierte Betriebsorganisation zu formulieren, die als zwingender Mindeststandard an die Organisation auch als Voraussetzung für ordnungsrechtliche Eingriffe einzuhalten sind.

## **B. Betriebswirtschaftliche Grundlagen zur Gestaltung umweltgerechter Organisationsstrukturen und Managementsysteme**

Die Betriebswirtschaftslehre befasst sich im Rahmen der Organisationslehre intensiv mit den Fragen der Unternehmensorganisation. Die Organisationstheorie sowie die entwickelten Organisations- und Managementkonzepte bilden die Grundlage für die neuerdings auch rechtlich geforderten Umwelt- und Sicherheitsmanagementsysteme. Insofern ergeben sich vor dem Hintergrund der aktuellen Umweltschutzgesetzgebung zunehmend Schnittstellen zwischen Rechtswissenschaft und betriebswirtschaftlicher Organisationslehre. Für eine methodologische Auseinandersetzung mit diesen Normen ist deshalb eine interdisziplinäre Betrachtungsweise unerlässlich<sup>76</sup>.

Die folgenden Ausführungen sollen einen Überblick über die Grundlagen der Organisations- und Managementlehre bieten, die im weiteren Verlauf der Arbeit als Interpretations- und Auslegungshilfe hinsichtlich der Anforderungen der neuen Störfallverordnung und der EMAS-Verordnung dienen sollen.

### **I. Begriff und Struktur der Organisation**

Zunächst sollen die allgemeinen betriebswirt-

---

<sup>76</sup> Für eine „mehrdimensionale“ Betrachtungsweise auch Reuter, DB

schaftlichen Grundlagen des Organisationsbegriffs sowie der Organisationsstruktur dargelegt werden, um daraus im einzelnen den Begriff und die Struktur der umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation zu entwickeln.

## 1. Die Betriebsorganisation als Instrument

Der Begriff der Organisation wird in der Betriebswirtschaftslehre alternativ definiert. Es wird zwischen einer institutionellen sowie einer instrumentellen oder funktionalen Betrachtungsweise differenziert<sup>77</sup>. Im Sinne des *institutionellen* Organisationsbegriffes steht die Organisation als Sammelbezeichnung für sämtliche zielgerichteten sozialen Systeme („Das Unternehmen *ist* eine Institution.“<sup>78</sup>) Als Organisation im Sinne dieser Sichtweise ist beispielsweise das Wirtschaftsunternehmen zu sehen. Der institutionelle Organisationsbegriff ist vor allem für Fragen im Zusammenhang mit der Unternehmensverfassung von Bedeutung.

Das *instrumentelle oder funktionale* Verständnis bezeichnet hingegen den Vorgang des Organisierens als ein auf die Bildung einer festen Organisationsstruktur gerichteten Gestaltungsprozesses<sup>79</sup>, dessen Durchführung als Aufgabe der Unternehmens-

---

1993, 1605.

<sup>77</sup> Vgl. Jung, Allgemeine BWL, S. 240.

<sup>78</sup> Siehe Bühner, S.4.

<sup>79</sup> Vgl. hierzu: Bühner, S. 1 ff.; Pischon, S. 55 f; Kräkel, Organisation und Management, S. 81.Pischon, aaO, S. 55.

führung für die Sicherstellung einer bestimmten Zweckerfüllung wahrgenommen werden muss<sup>80</sup>. Organisation ist nach diesem Verständnis aber nicht nur der Vorgang sondern auch das Ergebnis dieses gestaltenden Prozesses, d.h. Organisation ist die Gesamtheit aller Regelungen, deren sich die Betriebsleitung und die ihr nachgeordneten Führungsorgane bedienen, um betriebliche Prozesse und Ziele zu realisieren<sup>81</sup>. Nach diesem Organisationsverständnis vollzieht sich das gesamte betriebliche Geschehen nach bestimmten vorgegebenen Regelungen, die zunächst formuliert und deren Umsetzung dann mit Hilfe organisatorischer Maßnahmen verwirklicht und sichergestellt werden muss<sup>82</sup>. Die Frage der Organisation im funktionalen Sinne ist demnach für die zielgerichtete Erfüllung einer bestimmten unternehmerischen Aufgabe durch mindestens zwei Mitarbeiter von Bedeutung.

Da Gegenstand der vorliegenden Arbeit Fragen im Zusammenhang mit der Gestaltung umweltgerechter Organisationsstrukturen sind, geht es um den Vorgang des Organisierens und nicht um die Organisation als Institution. Somit ist dieser Untersuchung der instrumentelle oder funktionale Organisationsbegriff zugrunde zu legen.

---

<sup>80</sup> Schreyögg, S.11; Pischon, aaO mwN.

<sup>81</sup> Wöhe, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, S. 172 f.

<sup>82</sup> Wöhe, aaO, S. 179.

Im Rahmen des instrumentellen Organisationsbegriffs wird weiterhin zwischen Aufbau- und Ablauforganisation unterschieden<sup>83</sup>. Aufbau- und Ablauforganisation betreffen die formelle Organisationsstruktur des Unternehmens. Es handelt sich insoweit nicht um getrennte Teile einer Organisation, sondern lediglich um verschiedene Betrachtungsweisen eines einheitlichen Gegenstandes<sup>84</sup>. Beide bauen aufeinander auf und stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander.

**a) Die Aufbauorganisation**

Die Aufbauorganisation liefert das organisatorische Gerüst, innerhalb dessen sich die erforderlichen Arbeitsprozesse vollziehen können<sup>85</sup>. Sie erstreckt sich auf die Verknüpfung der organisatorischen Grundelemente (Stelle, Instanz und Abteilung) zu einer organisatorischen Struktur und auf den Beziehungszusammenhang zwischen diesen Elementen; sie beschreibt den funktional-hierarchischen Aufbau, betrifft also die Frage des „Wer macht was?“<sup>86</sup>. Dabei werden die Kompetenzen der einzelnen Funktionsträger in horizontaler und vertikaler Richtung gegeneinander abgegrenzt, so dass im Ergebnis eine Hierarchie von Wei-

---

<sup>83</sup> Wöhe, aaO, S. 182.

<sup>84</sup> Laux/Liermann, Grundlagen der Organisation, S. 184.

<sup>85</sup> Jung, aaO, S. 272.

<sup>86</sup> Wöhe, aaO, S. 175.

sungsbefugnissen entsteht<sup>87</sup>.

Aufgabe der Aufbauorganisation ist es folglich, ausgehend von einer definierten Gesamtaufgabe des Unternehmens (z.B. Herstellung eines bestimmten Produktes unter Erbringung einer Marktleistung und Erzielung eines Gewinns), eine Aufspaltung in Teilaufgaben vorzunehmen und die Einzelaufgaben bestimmten Stellen zuzuweisen, mit dem Ziel, „eine sinnvolle arbeitsteilige Gliederung und Ordnung der betrieblichen Handlungsprozesse“<sup>88</sup> zu entwickeln. Die Stelle ist damit als „Grundelement der Aufbauorganisation“ zu verstehen, weil sie die Zusammenfassung einzelner Teilaufgaben und deren Zuordnung zum Aufgabenbereich einer Person darstellt<sup>89</sup>. Hieraus leitet sich zum einen die Kompetenz und die ihr entsprechende Verantwortung des Stelleninhabers ab. Dabei werden in der Organisationslehre unter Kompetenz „die einem Stelleninhaber ausdrücklich zugeteilten Rechte oder Befugnisse“<sup>90</sup> und unter Verantwortung als Kehrseite der Medaille, „die Pflicht einer Person (Aufgabenträger) für die zielentsprechende Erfüllung einer Aufgabe persönlich Rechenschaft abzulegen“<sup>91</sup> verstanden. Entscheidend ist in diesem

---

<sup>87</sup> Laux/Liermann, aaO, S. 183.

<sup>88</sup> Kosiol, Aufbauorganisation, HdO, Rn.172, zitiert bei Wöhe, aaO, S. 183; Jung, aaO, S. 248.

<sup>89</sup> Wöhe, aaO, S. 184.

<sup>90</sup> Ulrich, Kompetenz, HdO, Rn. 852, zitiert bei Wöhe, aaO, S. 186.

<sup>91</sup> Hausschildt, Verantwortung, HdO, Rn. 1693 f., ebenfalls zitiert bei



Zusammenhang die von der Organisationstheorie geforderte Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung<sup>92</sup>. Dieser Grundsatz besagt, dass eine angemessene Zuordnung von Pflichten einerseits und Rechten andererseits erfolgen muss<sup>93</sup>.

Sind die Teilaufgaben einzelnen Stellen zugeordnet, so müssen darüber hinaus auch die Beziehungen dieser Stellen in Form der Festlegung von Weisungsbefugnissen mit dem Ziel der Schaffung eines Leitungssystems mit Neben-, Über- und Unterordnungsverhältnissen geordnet werden<sup>94</sup>. Je nach Ausgestaltung dieser Beziehungsgeflechte entstehen unterschiedliche Organisationsformen<sup>95</sup>, z.B. in Form von Einlinien-, Stablinien- oder Mehrliniensystemen. Das Einliniensystem ist dadurch gekennzeichnet, dass von der obersten Leitung bis hin zur letzten Hierarchiestufe jeder Mitarbeiter jeweils nur einen Vorgesetzten hat dem er persönlich und fachlich unterstellt ist. Dadurch wird gewährleistet, dass die jeweils untergeordnete

---

Wöhe, aaO, S. 186.

<sup>92</sup> Bleicher, S. 36

<sup>93</sup> Bleicher, S. 36.

<sup>94</sup> Bleicher, S. 37

<sup>95</sup> Die Organisationsform stellt eine Kombination wesentlicher organisatorischer Merkmale zu einem Gesamtsystem dar. Im Gegensatz zur Unternehmensform, welche analog zum Begriff der Organisationsform eine Kombination rechtlicher Merkmale zu einem System darstellt, kann die Organisationsform jederzeit geändert werden. Siehe hierzu Jung, aaO, S. 261 mit Hinweis auf Steinbuch, Organisation, S. 160.

Stelle nur von einer – nämlich der direkt übergeordneten – Weisungen erhält<sup>96</sup>. Das Mehrliniensystem findet seine Grundlage im „Taylorschen Funktionsmeistersystems“, wonach für jeden Funktionsbereich ein „Meister“ bzw. eine fachkompetente Stelle zuständig ist, welche in diesem Bereich weisungsbefugt ist. Werden bei der Aufgabenerfüllung durch einen Mitarbeiter unterschiedliche Funktionsbereiche tangiert, so kann dieser auch von mehreren fachlich vorgesetzten Stellen Weisungen erhalten<sup>97</sup>. Das Stabliniensystem basiert im Prinzip auf dem Einliniensystem, wobei den einzelnen Linieninstanzen sog. Stabsstellen zugeordnet werden, die beratende Funktionen ausüben. Sie haben daher keine Weisungsbefugnisse und sollen die Linienvorgesetzten bei der Entscheidungsfindung unterstützen<sup>98</sup>.

In Großunternehmen mit komplexen Strukturen bietet sich eine Aufspaltung in flexible Teilsysteme oder Sparten an, die sog. Spartenorganisation. Die Sparten werden z.B. gebildet für unterschiedliche Produkte oder Produktgruppen und sind autonom hinsichtlich der Beschaffung, der Produktion sowie des Marketings. Neben der Etablierung eigenständiger Sparten können aber auch Zentralabteilungen gebildet, die Querschnittsfunktionen ausüben und

---

<sup>96</sup> Siehe hierzu Jung, aaO, S. 262.

<sup>97</sup> Jung, aaO, S. 262, 263.

<sup>98</sup> Jung, aaO, S. 263, 264.

daher für alle Sparten bestimmte Funktionen übernehmen, wie beispielsweise Personal- und Rechnungswesen und insbesondere auch der Umweltschutz<sup>99</sup>. Im Unterschied zur Stabsstelle, die jeweils einer bestimmten Leitungsebene zugeordnet ist, also nur für eine übergeordnete Stelle arbeitet, übernimmt die Zentralabteilung für alle übrigen Abteilungen im Unternehmen bestimmte Aufgaben, wobei sie anderen Bereichen hierarchisch gleichgestellt und diesen gegenüber in fachlicher Hinsicht weisungsbefugt ist<sup>100</sup>.

Als eine weitere Organisationsform sei hier noch die Matrix-Organisation anzuführen. Bei dieser Form werden einzelne Aufgaben auf Zentralabteilungen verlagert, die für ihre Aufgaben selbst Entscheidungen treffen, ohne dass hierfür die oberste Leitung des Unternehmens hinzuzuziehen ist. Es erfolgt zum einen eine funktionsorientierte (z.B. Einkauf, Personal, Umweltschutz) und zum anderen eine objektorientierte (Entwicklung, Produktion, Vertrieb) Bildung der Abteilungen. Hieraus ergibt sich eine Mehrfachunterstellung der betroffenen Einheiten<sup>101</sup>.

## **b) Die Ablauforganisation**

Während sich die Aufbauorganisation mit der Strukturierung des Unternehmens in organisatori-

---

<sup>99</sup> Jung, aaO, S.265, 266.

<sup>100</sup> Jung, aaO, S. 266.

sche Einheiten und deren Beziehungen untereinander befasst, beschreibt die Ablauforganisation demgegenüber die Ordnung von Handlungsvorgängen und Prozessen in räumlich-zeitlicher Hinsicht<sup>102</sup>. Hierzu gehören auch die Festlegung von Informations- und Abstimmungsprozessen während des gesamten Arbeitsablaufs. Wesentliche Aufgabe der Ablauforganisation ist es, den gesamten Arbeitsablauf möglichst wirtschaftlich zu gestalten<sup>103</sup>, wobei sowohl technische Erkenntnisse als auch rechtliche Vorgaben einzubeziehen sind.

## **2. Die Organisation des betrieblichen Umweltschutzes**

Übertragen auf den Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist unter „umweltschutzsichernder Betriebsorganisation“ zum einen die Aufgabe der Unternehmensführung zu verstehen, durch organisatorische Maßnahmen Gefährdungen der Umwelt möglichst auszuschließen sowie die Summe der Maßnahmen, die zur Erreichung dieses Ziels ergriffen werden. Darunter sind auch alle Regelungen in Form betrieblicher Anweisungen oder Richtlinien zu verstehen, die die Unternehmensleitung zur Gewährleistung des Umweltschutzes formuliert.

Umweltschützende Maßnahmen sind insbesondere solche, die zum Ziel haben,

---

<sup>101</sup> Jung, aaO, S. 267 ff.

<sup>102</sup> Wöhe, aaO, S. 189, zitiert bei Jung, aaO, S. 261.

<sup>103</sup> Jung, aaO, S. 272.

- den Verbrauch von Ressourcen, die Abgabe von Emissionen sowie die Menge an Produktionsabfällen möglichst weitgehend zu reduzieren,
- Umweltauswirkungen hergestellter Produkte zu minimieren (z.B. durch Wahl umweltverträglicher Verpackungen, Verwendung recyclingfähiger oder biologisch leicht abbaubaren Materials),
- das Risiko von Unfällen und deren Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zu senken.<sup>104</sup>

**a) Zuständigkeiten im Umweltschutz - Aufbauorganisation**

Hinsichtlich der Aufbauorganisation des Umweltschutzes, also der Frage, wer für die Wahrnehmung dieser Umweltschutzaufgaben zuständig und verantwortlich sein soll, sind die oben dargestellten Arten von Leitungssystemen, wie Einlinien-/Mehrlinien- oder Matrixorganisationen denkbar. Denn auch die umweltorientierte Aufbauorganisation ist keine separate Organisation, sondern als Teil der allgemeinen Aufbauorganisation in diese integriert<sup>105</sup>.

Innerhalb des Einliniensystems sind im wesent-

---

<sup>104</sup> Siehe hierzu auch Middelhoff, Die Organisation des betrieblichen Umweltschutzes, S. 401.

<sup>105</sup> Theuer, in: Ewer/Lechelt/Theuer, Handbuch Umweltaudit, Teil B Rn. 99.

lichen zwei Möglichkeiten der Implementierung von Umweltschutzaufgaben denkbar. Es kann beispielsweise eine neue Organisationseinheit geschaffen werden, etwa in Form einer separaten Abteilung für Umweltschutz, in der die gesamten Umweltschutzfunktionen untergebracht werden<sup>106</sup>. Eine weitere Möglichkeit ist die Integration von Umweltschutzaufgaben in die vorhandenen organisatorischen Einheiten, so dass diese neben ihren sonstigen operativen Aufgaben einzelne zugewiesene Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes zusätzlich wahrnehmen<sup>107</sup>. Es gibt dann keine gesonderte zentrale Stelle, die speziell und ausschließlich diese Aufgaben wahrnimmt; es können natürlich auch beide Formen kombiniert werden.

In der Praxis sicher am häufigsten anzutreffen ist die sog. Stablinienorganisation. Oft ist der Umweltschutz in Form einer Stabstelle in die Gesamtorganisation eingebunden, die der obersten Leitung zugeordnet wird.

Die Organisation des Umweltschutzes in der Mehrlinienorganisation vollzieht sich in der Weise, dass für jedes Spezialgebiet, wie bspw. Abwasser, Abfall und Emissionen, eine zentrale Stelle ge-

---

<sup>106</sup> Theuer, aaO.

<sup>107</sup> Antes, Die Organisation des betrieblichen Umweltschutzes, in: Steger, Handbuch des Umweltmanagements, S. 500; Antes differenziert zwischen der sogenannten additiv-funktionalen Organisation von Umweltschutzaufgaben und der Integration ökologischer Aspekte in Entscheidungsprozesse.

schaffen wird, die bezüglich des jeweiligen Gebietes fachlich weisungsbefugt gegenüber den operativen Einheiten, wie z.B. der Produktionsabteilung o.ä., ist.

Auch bei der Matrixorganisation werden die Umweltschutzfunktionen in Spezial- oder Teilgebiete aufgesplittet, stehen dann aber gleichberechtigt den anderen Funktionseinheiten gegenüber.

**b) Integration des Umweltschutzes in den Ablaufprozess**

Je nachdem an welchem Punkt des gesamten Produktionsprozesses umweltschützende Maßnahmen ansetzen, spricht man von End-of-Pipe-Technologie oder integrierter Umwelttechnik. End-of-Pipe-Technologien setzen – wie der Name schon zum Ausdruck bringt- am Ende einer Prozesskette an, um dort mit Hilfe von Filtern, Aggregaten oder sonstigen speziellen Anlagen die im Laufe des Prozesses angefallenen Schadstoffe wieder herauszufiltern, um Emissionen in die Umwelt zu verhindern bzw. zu verringern. Solche Technologien bieten den Vorteil, keine wesentlichen Änderungen des Gesamtprozesses notwendig zu machen und sind damit in der Regel kostengünstiger als die sogenannten integrierten Umwelttechniken, deren Ziel es ist, bereits im Verlauf des Prozesses das Entstehen von Schadstoffen und Abfällen zu reduzieren bzw. gar nicht erst entstehen zu lassen. Der Vorteil integrierter Umwelttechnik gegenüber

nachgeschalteten End-of-Pipe-Lösungen liegt darin, dass letztere zwar geeignet sind, die Belastungen in einem Medium zu verringern, zugleich aber gezwungen sind, diese in ein anderes Umweltmedium zu verbringen, im Endeffekt also nur eine Verlagerung der Umweltbelastung von einem Medium in ein anderes zur Folge haben<sup>108</sup>. Im Rahmen der integrierten Umwelttechniken unterscheidet man zwischen produktionsintegrierten und produktintegrierten Maßnahmen. Der produktionsintegrierte Umweltschutz umfasst alle Maßnahmen, die in der Produktion mit dem Ziel ansetzen, negative Umweltauswirkungen zu vermeiden. Dabei sollen bereits die Quellen für Umweltbeeinträchtigungen in der Produktion aufgedeckt und nachfolgend beseitigt werden<sup>109</sup>. Produktintegrierter Umweltschutz umfasst alle Maßnahmen am Produkt, die darauf abzielen, mit dessen Verwendung weniger Emissionen und Abfälle zu verursachen<sup>110</sup>.

## **II. Das Managementsystem**

Basierend auf militärischen Regelwerken zur Qualitätsprüfung entwickelten sich normierte Managementsystem-Modelle, die idealtypische Strukturen zum Aufbau und zur Gestaltung von Ablä-

---

<sup>108</sup> Als Beispiel kann die Reinigung von Produktionsabwasser genannt werden. Die hierbei entstehenden z.T. giftigen Schlämme müssen verbrannt oder auf Sondermülldeponien gelagert werden, verursachen also eine Verunreinigung der Luft oder des Bodens.

<sup>109</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 14 mWN.



fen im Unternehmen als eine Art Leitlinie formulieren<sup>110</sup>. Für die Frage der Organisation des betrieblichen Umweltschutzes spielen diesbezüglich insbesondere die zertifizierbaren Spezialmanagementsysteme der ISO 14000er-Reihe sowie das Umweltmanagementsystem nach der EMAS-Verordnung eine Rolle. Vorläufer dieser Systeme war das Qualitätsmanagement-System der ISO 9000er Reihe. Als Weiterentwicklung kann insoweit auch auf das nach der neuen Störfallverordnung erstmals als gesetzlich verbindlich normierte Sicherheitsmanagementsystem gesehen werden.

Da auf die normativen Anforderungen dieser Systeme im weiteren Verlauf dieser Arbeit noch detailliert einzugehen sein wird<sup>112</sup>, sollen an dieser Stelle die betriebswirtschaftlichen Grundlagen des Begriffs des Managementsystems und der Managementkonzepte dargelegt werden.

## **1. Der Begriff des Managementsystems**

Der Begriff des Managementsystems wird in der Literatur zum Teil als Synonym für Führungssysteme verwandt, die der Unterstützung der Führung eines Unternehmens in verschiedenen Bereichen dienen und die mit der Betriebsorganisation quasi als zusätzliche Organisation verbunden werden

---

<sup>110</sup> Martini, aaO, S. 13 mwN.

<sup>111</sup> Pischon, aaO, S. 109.

<sup>112</sup> Siehe unten Ausführungen zu G.

kann<sup>113</sup>. Managementsystem ist das Management im funktionalen Sinne, verstanden als die Beschreibung der Prozesse und Funktionen in der arbeitsteiligen Organisation, wie z.B. Planung, Organisation, Führung und Kontrolle<sup>114</sup>. Demgegenüber beschreibt das Management im institutionellen Sinn die Personen im Unternehmen, die Managementaufgaben wahrnehmen<sup>115</sup>.

## 2. Das Management-Konzept

Das Management-Konzept beschreibt „den immateriell-gedanklichen Rahmen eines zu planenden Managementsystems“<sup>116</sup>, das Managementmodell „eine konkretisierte Beschreibung eines Organisationsaufbaus und –ablaufs, der als Leitlinie und Orientierung für eine Umsetzung eines Konzepts genutzt werden kann“<sup>117</sup>.

Um ein Unternehmen zu organisieren ist es demnach erforderlich, die Aufgabenverteilung vorzunehmen und dabei auch die Kompetenzen zu definieren und voneinander abzugrenzen, Verantwortlichkeiten festzuschreiben sowie den Ablauf möglichst sämtlicher betrieblichen Prozesse zu de-

---

<sup>113</sup>Kirsch / Maaßen, Managementsysteme, S.5;

Die Managementlehre wird auch als Lehre von der Unternehmensführung bezeichnet, vgl. Malik, Strategie des Managements komplexer Systeme, S. 22.

<sup>114</sup>Stahle, Management, S. 65.

<sup>115</sup>Stahle, aaO.

<sup>116</sup>So Definition bei Pischon, aaO, S. 96.

<sup>117</sup>Pischon, aaO, S. 96.

finieren und zu koordinieren. Die Summe all dieser Regelungen kann man als Organisationsstruktur bezeichnen<sup>118</sup>.

Innerhalb der Organisationstheorie sind in diesem Zusammenhang die unterschiedlichsten Denkmodelle zur Organisation arbeitsteiliger Systeme entwickelt worden, wovon im folgenden die wichtigsten dargestellt werden sollen.

Die Organisation wird im Rahmen des systemtheoretischen Ansatzes, den man auch als Kybernetik<sup>119</sup> bezeichnet, als sich fortentwickelndes System verstanden, das sich aus Subsystemen zusammensetzt und in einem komplexen Mechanismus unterschiedlicher Wechselwirkungen zu seiner Umwelt steht<sup>120</sup>. Diese Theorie betrachtet die komplexen Abhängigkeiten und Vernetzungen der Subsysteme untereinander und im Verhältnis zum Gesamtsystem sowie zur Unternehmensumwelt. Das Grundverständnis der Systemtheorie basiert auf der Idee, dass das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile, so dass bei einem harmonischen Zusammenspiel der Subsysteme Synergien entstehen, die über die Summe der Leistungen einzelner Subsysteme hinausgehen. Im Idealzustand befindet sich das

---

<sup>118</sup> Pischon, aaO, S. 57.

<sup>119</sup> Kybernetik als Theorie aller dynamischen Systeme, die sich insb. mit der Informationsverarbeitung in dynamischen Systemen und mit deren Regelung und Steuerung befasst, siehe Gablers Wirtschaftslexikon, K-R, S. 1920.

<sup>120</sup> Jung, aaO, S. 194.

System im Gleichgewicht, was die Voraussetzung für die Lebensfähigkeit des Systems ist. Bei offenen Systemen besteht die Herausforderung darin, Umwelteinflüsse, die von außen auf das System einwirken, auszugleichen und die innere Stabilität wieder herzustellen. Übertragen auf die Organisationstheorie stellt das Unternehmen ein solches offenes System dar, welches in der Lage sein muss, sich ständig veränderten Umweltbedingungen anzupassen.

Das sog. „Modell lebensfähiger Systeme“ gliedert das Unternehmen in Analogie zum menschlichen Zentralnervensystem in fünf Subsysteme, die Leitung von Geschäftseinheiten, deren Abstimmung und Koordination sowie operatives, strategisches und normatives Management<sup>121</sup>. Auf der normativen Ebene werden die generellen Unternehmensziele und Prinzipien festgelegt, also eine Art „Unternehmensphilosophie“ oder „Management-Philosophie“ definiert. Hieraus werden auf einer zweiten Ebene strategische Programme entwickelt, deren praktische Umsetzung auf der dritten Ebene, dem operativen Management, erfolgen. Zwischen

---

<sup>121</sup> Ein Beispiel für ein systemorientiertes Managementkonzept ist das St. Galler Management-Konzept, das erstmals 1972 veröffentlicht wurde, in Ulrich/Krieg, „Das St. Galler Management Modell“, welches das Unternehmen als offenes System beschreibt, das im Austausch mit seinem Umfeld steht. Das System wurde von Bleicher weiterentwickelt, siehe Bleicher „Das St. Galler Management-Konzept“ 1996, zitiert und dargestellt bei Pischon,aaO, S.99 ff.

diesen Ebenen bestehen sowohl von der oberen bis zur unteren Ebene Rückkopplungen als auch von unten nach oben. Das Gesamtsystem soll eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Unternehmens sowie seine Flexibilität an die sich ständig ändernden Umweltbedingungen gewährleisten.

Den normierten Managementsystemen, beispielsweise auf der Grundlage der EMAS-Verordnung oder der Störfallverordnung, liegt, ebenso wie beim systemorientierten Ansatz, ein mehrdimensionaler Konzeptaufbau in normatives, strategisches und operatives Management zugrunde. Sie setzen deshalb ebenfalls die Formulierung einer unternehmensweit gültigen Politik voraus, welche durch entsprechende Programme auf der strategischen Ebene umzusetzen sind. Die Umsetzung erfolgt durch Festlegung von Zuständigkeiten und Prozessen auf der Ebene des operativen Managements. Die konkreten Anforderungen der Managementsysteme an die Organisation des betrieblichen Umweltschutzes werden im weiteren Verlauf der Arbeit noch im einzelnen untersucht werden<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Siehe hierzu Ausführungen unter G.

## **2. Teil: Die Anforderungen des Umweltverwaltungsrechts an die Gestaltung einer umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation**

### **C. Die Grundpflicht zur Organisation des Umweltschutzes**

Bevor auf die Anforderungen an die Gestaltung, also das „Wie“ der Organisation eingegangen werden kann, ist zunächst zu klären, „ob“ eine solche gesetzliche Pflicht aus den Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts hergeleitet werden kann. Wegen seines Modellcharakters für alle anderen Umweltrechtsgebiete soll die nachfolgende Untersuchung den Focus auf das Immissionsschutzrecht lenken<sup>123</sup>. Als Rechtsgrundlage kommen insofern die immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten für genehmigungsbedürftige Anlagen aus § 5 BImSchG, für nicht genehmigungsbedürftige aus § 22 BImSchG sowie für Anlagen in Betracht, die in den Anwendungsbereich der Störfallverordnung fallen.

### **I. Genehmigungspflichtige Anlagen**

Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung ist die Frage, ob sich aus den Grundpflichten des § 5 BImSchG auch eine Grundpflicht zur umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation ableiten lässt und welche konkreten An-

---

<sup>123</sup> Zu den Grundlagen und Konkretisierungen von Organisationspflichten im Atomrecht siehe ausführlich Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S.17 ff.

forderungen sich hieraus für den Regelungsadressaten ergeben.

## **1. Ableitung der Organisationspflicht**

Der Betreiber einer nach Immissionsschutzrecht genehmigungsbedürftigen Anlage erwirbt mit der Genehmigung ein subjektiv-öffentliches Recht, die Anlage im Einklang mit den Vorgaben aus dem Genehmigungsbescheid zu betreiben. Das durch die Genehmigung gewährte Recht erwächst jedoch nur im Rahmen der sich aus § 5 BImSchG ergebenden Grundpflichten<sup>124</sup>. Danach sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können, § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG. Die Pflichten sind gem. § 5 Abs. 1 BImSchG bei Errichtung und Betrieb zu beachten. Sie erlöschen, wenn die Genehmigungsbedürftigkeit entfällt. Für die vorliegende Untersuchung ist insbesondere von Interesse, ob sich der Schutzzweck der Norm auch auf solche Gefahren, erheblichen Nachteile und erheblichen Belästigungen erstreckt, die aus einer mangelhaften betrieblichen Organisation herrühren.

Dem Wortlaut des § 5 Abs. 1 BImSchG sind zwar selbst keine Aussagen über eine vom Betrei-

---

<sup>124</sup> Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 5 Rn.9.

ber zu implementierende Organisation des betrieblichen Umweltschutzes zu entnehmen. Jedoch ist er verpflichtet, dafür zu sorgen, „[...] dass schädliche Umwelteinwirkungen [...] nicht hervorgerufen werden können“. Hieraus lässt sich eine umfassende Verpflichtung des Betreibers ableiten, alle geeigneten, vorbeugenden Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um erkannte gegenwärtige und zukünftige, bestehende oder auch potentielle Risiken mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auszuschließen<sup>125</sup>. Im Rahmen arbeitsteiliger Prozesse gehören zu den erforderlichen Maßnahmen somit auch mittelbare bzw. organisatorische Schutzvorkehrungen. Hierfür spricht vor allem die Erkenntnis, dass Gefahren für die Umwelt nicht nur durch menschliches Versagen oder technische Mängel, sondern vor allem auch durch eine mangelhafte Organisation hervorgerufen werden können<sup>126</sup>. Der umfassende Schutzzweck wird zudem durch die Entwicklungsgeschichte der Vorschrift verdeutlicht. Historisch hat sich § 5 BImSchG aus dem

---

<sup>125</sup> Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 5 Rn. 55. Ergänzt wird diese Pflicht durch das in § 5 Abs. 1 Nr. 2 normierte Vorsorgegebot, welches Schutzpflichten hinsichtlich potentieller Gefährdungen im Falle noch ungeklärter Wirkungszusammenhänge begründet.

<sup>126</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 15 der Richtlinie 96/82 vom 9. Dezember 1996 (Seveso-II), Abl.EG, Nr. L 10/14 vom 14. Januar 1997 : „Eine Analyse der in der Gemeinschaft gemeldeten schweren Unfälle zeigt, dass in den meisten Fällen Management- bzw. organisatorische Mängel die Ursache waren. [...]“.



§ 16 Abs. 1 S. 1 GewO a.F. entwickelt, dessen Ziel es war, umfassend vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen zu schützen und der damit in seinem Regelungsgehalt über das Immissionsschutzrecht hinausging<sup>127</sup>. Auch § 18 GewO a.F. sah bereits vor, dass die Behörde im Genehmigungsverfahren zu prüfen hatte, ob die Anlage im Einzelfall Gefahren, Nachteile oder Belästigungen für das Publikum herbeiführen könne. Dieser umfassende, alle Arten von Gefährdungen einbeziehende Schutzzweck sollte auch im Rahmen der Integration der Vorschrift in das Immissionsschutzrecht erhalten bleiben<sup>128</sup>. Nicht nur hinsichtlich des Schutzzwecks, sondern auch in bezug auf die zu schützenden Rechtsgüter ist der § 5 BImSchG in einem umfassenden Sinne zu verstehen. Alle Schutzgüter, also Menschen, Tiere und Pflanzen sowie alle Umweltmedien sind einbezogen, woraus der integrative Charakter der Vorschrift resultiert<sup>129</sup>.

Fraglich ist allerdings, ob die Pflicht zur umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation nur Bestandteil der Grundpflichten aus § 5 BImSchG, also als akzessorische Pflicht anzusehen ist und deshalb nur als Mittel der Erfüllung

---

<sup>127</sup> Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 5 Rn. 47.

<sup>128</sup> BT-Drucks. 7/719 S. 31 f.

<sup>129</sup> Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 5 Rn 90; Rebentisch, NVwZ 1995, 949 (951).

der Grundpflichten dient, oder ob sie als eigenständige abstrakte Pflicht zu qualifizieren ist<sup>130</sup>.

Die Einordnung der Organisationspflicht als eigenständige Pflicht neben den übrigen materiellen Pflichten des § 5 BImSchG würde bedeuten, dass auch die Organisationspflicht eine materielle Pflicht darstellte. Die Organisationspflicht selbst ist aber, wie bereits aufgezeigt<sup>131</sup>, ein Instrument zur Erfüllung materieller Pflichten. Sie hat prozeduralen Charakter. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass die innerhalb des Unternehmens zu ergreifenden Maßnahmen auch umgesetzt werden, indem die einzelnen Pflichten bestimmten Verantwortungs-trägern zugewiesen und innerhalb der Ablauforganisation auch umgesetzt werden können<sup>132</sup>. Sie ist das zentrale Steuerungsinstrument zur Gewährleistung der Erfüllung sämtlicher materieller Pflichten des Betreibers und damit Voraussetzung, aber nicht selbst materielle Grundpflicht<sup>133</sup>.

Ist die Organisationspflicht Bestandteil der

---

<sup>130</sup> Für eine Einordnung als akzessorische Pflicht: Kothe aaO, Rn. 95; Klopfer aaO, S. 1127; Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 54; Rehbinder in: UTR 26 (1994), S. 38; Bartsch, Umweltschutz und Unternehmensorganisation, S. 89; anderer Auffassung Feldhaus, NVwZ 1991, 929; wohl auch Hansmann, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 52a Rn. 7, 19.

<sup>131</sup> Siehe oben A.III.

<sup>132</sup> Siehe auch oben Ausführungen zu den betriebswirtschaftlichen Grundlagen unter B.I.1a) u.b).

<sup>133</sup> Vgl. oben, die Betriebsorganisation als Instrument des Umweltschutzes; außerdem siehe auch Ausführungen bei Feldhaus, Umweltschutz durch Betriebsorganisation und Auditing, S. 52;

Grundpflichten aus § 5 BImSchG und erwächst das aus der Genehmigung gewährte subjektiv-öffentliche Recht nur in den Grenzen dieser Grundpflichten, so folgt hieraus, dass die Anlage nur errichtet und betrieben werden darf, sofern eine umweltschutzsichernde Betriebsorganisation nachgewiesen werden kann. Sie ist damit auch Genehmigungsvoraussetzung<sup>134</sup>.

Dies wird allerdings in der Literatur z.T. deshalb bezweifelt weil eine Betriebsorganisation erst nach Errichtung der Anlage, also zu einem späteren Zeitpunkt als der Antragstellung, überhaupt erst vorliegen könne<sup>135</sup>. Etwas anderes könne folglich nur für die Änderungsgenehmigung zutreffen<sup>136</sup>.

Dieser Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden. Richtig ist zwar, dass nicht bereits das *Vorhandensein* organisatorischer Schutzvorkehrungen bei Antragstellung nachzuweisen ist - dies kann in der Tat nur im Falle einer Änderungs-genehmigung in Betracht kommen. Das schließt aber nicht aus, dass zumindest das *Konzept* für die zu treffenden Maßnahmen bei der Antragstellung nachzuweisen ist. Für diese Auffassung spricht auch der Wortlaut des § 4b Abs. 1 Nr. 2 der 9.

---

<sup>134</sup> Ebenso im Ergebnis Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 56 u. 59.

<sup>135</sup> Kloepfer, DB 1993, 1127 – allerdings ohne nähere Begründung; ebenso ablehnend jedenfalls für die Erstgenehmigung auch Feldhaus, NVwZ 1991, 934.

<sup>136</sup> So Feldhaus, NVwZ 1991, 934.

BImSchV, der ausdrücklich auch Angaben über die *vorgesehenen* technischen **und organisatorischen** Vorkehrungen fordert. Diese Angaben sind Bestandteil der Antragsunterlagen, die zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen einzureichen sind (§ 4 Abs. 1 S. 3 der 9. BImSchV)<sup>137</sup>.

Im Ergebnis ist folglich die Erfüllung von Organisationspflichten Voraussetzung für den rechtmäßigen Betrieb der genehmigungspflichtigen Anlage.

Fraglich ist aber, ob sich diese Pflicht jeweils nur auf die einzelne Anlage oder auf den Betrieb als Ganzes bezieht. Das Problem stellt sich, weil in der Praxis häufig die Situation vorzufinden ist, dass sich an einem Unternehmensstandort mehrere genehmigungspflichtige Anlagen befinden. In diesen Fällen müsste sich aus § 5 BImSchG auch eine anlagenübergreifende Organisationspflicht für sämtliche an einem Standort vorhandenen genehmigungspflichtigen Anlagen ableiten lassen.

Dagegen könnte jedoch die anlagenbezogene Konzeption des BImSchG sprechen.

Der strikte Bezug der Organisationspflicht auf die einzelne Anlage entspricht zwar dem derzeitigen Regelungskonzept des BImSchG, dürfte aber aus vielerlei Gesichtspunkten nicht durchhaltbar sein. Ein solcher Ansatz entspricht in aller Regel

---

<sup>137</sup> In diesem Sinne auch Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 56 mwN.

nicht der praktischen Wirklichkeit. Denn genehmigungsbedürftige Anlagen sind zumeist Bestandteil des Betriebsbereichs eines Unternehmens und damit eingebettet in eine unternehmensweite Organisations- und Managementstruktur. Dem entspricht auch der oben dargestellte betriebswirtschaftliche Ansatz für die Gestaltung einer umweltschutzsichernden Organisation des Gesamtunternehmens<sup>138</sup>. Organisationspflichten lassen sich danach nicht anlagenbezogen definieren, sondern implizieren eine das gesamte Unternehmen umfassende Betrachtungsweise unter Einbeziehung der sich zwischen den Funktionsbereichen ergebenden Schnittstellen und Wechselwirkungen<sup>139</sup>. Die zum Teil vertretene Auffassung, dass eine sich aus dieser Überlegung heraus konsequenterweise ergebende Verpflichtung der Behörde zu einer „querschnittsartigen Überprüfung der Unternehmensorganisationsstrukturen“ den Rahmen sprengen würde, da sich die immissionsschutzrechtliche Genehmigung auch stets nur an den anlagenspezifischen Gefahren auszurichten habe<sup>140</sup>, hat sich jedenfalls vor dem

---

<sup>138</sup> Siehe oben Ausführungen im ersten Teil zu B.II.

<sup>139</sup> So auch Feldhaus, NVwZ 1991, 929 mit Hinweis auf die amtliche Begründung zur Vorgängernorm, § 6 Abs. 1 a.F., BT-Drucks. 7/179, S. 31; Sellner/Schnutenhaus, NVwZ 1993, 929; Kloepfer, DB 1993, 1127; Knopp/Striegl, BB 1992, 2009 (2010); Rehbinder, in: UTR 26 (1994), S. 37 f.; Kothe, Das neue Umweltauditrecht, 1997, Rn. 95.

<sup>140</sup> So jedenfalls Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S.

Hintergrund der aktuellen Gesetzgebung zum Störfallrecht für störfallrelevante Anlagen überholt<sup>141</sup>. Die Tendenz geht vielmehr dahin, den Anlagenbezug aufzuweichen und den Betriebsbereich in seiner Gesamtheit zu betrachten. Insbesondere gilt dies für Organisationspflichten, die zunehmend als wesentlich für eine effektive Risikovorsorge und Gefahrenabwehr angesehen werden und die eine über die einzelne Anlage hinausgehende Betrachtungsweise, z.B. wegen möglicher Dominoeffekte, fordern. Auch vor dem Hintergrund der Grundsätze zum Organisationsverschulden aus dem Strafrecht und der deliktsrechtlichen Organisationshaftung umfassen die Betreiberpflichten notwendigerweise auch sämtliche organisatorischen Maßnahmen, soweit arbeitsteilige Prozesse stattfinden<sup>142</sup>. Demzufolge beziehen sich die Grundpflichten des § 5 BImSchG auf den Betrieb als Ganzes und nicht lediglich auf die einzelne Anlage.

## **2. Umfang der Organisationspflicht aus § 5 BImSchG**

Von Bedeutung ist des weiteren der Umfang der Organisationspflicht, da die Schaffung einer umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmens-

---

63.

<sup>141</sup> Näheres hierzu siehe unten zu G.I.2. und zum Sicherheitsmanagementsystem nach der StörfallVO n.F. vgl. unten G.I.5.

<sup>142</sup> So auch Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 54. Näheres zu den Wechselwirkungen der einzelnen Rechtsbereiche siehe unten zu I.III..

organisation nach der hier vertretenen Auffassung Genehmigungsvoraussetzung ist, im Umkehrschluss also eine mangelhafte Organisation die Versagung der Genehmigung bzw. deren Rücknahme zur Folge haben kann.

Da die Vorschrift selbst keine konkreten Organisationspflichten normiert, diese aber akzessorische Pflichten zu den Grundpflichten darstellen, deren Umsetzung sie sicherstellen sollen, ist der Umfang der Organisationspflicht vor dem Hintergrund der Grundpflichten zu ermitteln. Diese sind aber weit gefasst und bedürfen wegen ihres generalklauselartigen Charakters selbst der näheren Auslegung und Konkretisierung. Die Konkretisierung der Grundpflichten selbst erfolgt zunächst durch Genehmigung einschließlich ihrer Nebenbestimmungen sowie etwaiger Verordnungen nach §§ 7, 48a und 49 Abs. 1 BImSchG<sup>143</sup>. Darüber hinaus werden auch die entsprechenden normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften nach § 48 BImSchG, wie TA Luft und TA Lärm, herangezogen<sup>144</sup>. Lassen sich die Grundpflichten weder durch die Verordnungen noch durch entsprechende Verwaltungsvorschriften in ausreichender Weise bestimmen, so ist der Rechtsanwender, also zunächst die genehmigende Behörde und im Streitfall

---

<sup>143</sup> Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 5 Rn. 13

<sup>144</sup> Kutscheidt, in Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 5 Rn. 13

das erkennende Gericht, zu einer weiteren Konkretisierung verpflichtet, wobei sonstige, auch private Regelwerke, wie z.B. DIN-Normen, VDI-Richtlinien, zur Auslegung herangezogen werden können<sup>145</sup>.

**a) Organisationspflicht zur Gefahrenabwehr,  
§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG**

Gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG ist der Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage verpflichtet, die Anlage so zu errichten und zu betreiben, dass Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können<sup>146</sup>. Der Betreiber muss folglich prüfen, ob von der Anlage schädliche Umwelteinwirkungen ausgehen können, denen er mit betriebs- und umwelttechnischen, aber auch mit betriebsorganisato-

---

<sup>145</sup> Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 5 Rn. 92 f. mit Hinweis auf BVerfGE 79, 175, NJW 1989, 1273

<sup>146</sup> Der Begriff der Gefahr entstammt dem allgemeinen Polizeirecht. Danach ist Gefahr definiert als Risiko, bei dem der Schadenseintritt „hinreichend wahrscheinlich“ und deshalb für die Rechtsordnung „nicht mehr hinnehmbar ist“. Schaden stellt die erhebliche Beeinträchtigung eines Rechtsgutes dar. Ebenso gilt dies für erhebliche Nachteile und Belästigungen. Als Nachteil wird die Beeinträchtigung von Interessen verstanden, mit der keine Verletzung eines Rechtsgutes verbunden ist. Belästigungen umfassen alle Beeinträchtigungen des körperlichen und seelischen Wohlbefindens, die aber nicht die Intensität eines Gesundheitsschadens erreichen. Erheblichkeit entspricht der Unzumutbarkeit und bedeutet die rechtswidrige Beeinträchtigung von Grundrechten, insbesondere das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG; siehe hierzu Cansier, NVwZ 1994, 642 mwN.



rischen Maßnahmen begegnen soll, die sich auf den gesamten Betriebsablauf des Unternehmens beziehen<sup>147</sup>. Dabei ist zum einen der bestimmungsgemäße Betrieb der Anlage zu betrachten sowie die Situation im Falle einer Betriebsstörung bzw. eines Unfalls.

Um zu ermitteln, ob schädliche Umwelteinwirkungen bei Normalbetrieb von der Anlage ausgehen, müssen die vorhandenen Immissionswerte durch geeignete Messverfahren ermittelt werden. Verfahren zur Ermittlung der Immissionsbelastung sind hinsichtlich der Luftverunreinigungen in der TA Luft, hinsichtlich des Lärms in der TA Lärm festgelegt. Danach muss die so ermittelte Immissionsbelastung daraufhin überprüft werden, ob sie geeignet ist, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen<sup>148</sup>. Anhaltspunkte hierfür ergeben sich aus den Immissionsrichtwerten der TA Luft und TA Lärm, die normenkonkretisierenden Charakter haben<sup>149</sup>. Werden diese Werte überschritten, ist davon auszugehen, dass die Immissionsbelastung eine schädliche Umwelteinwirkung darstellt; bleiben sie darunter, ist zu vermuten, dass keine schädlichen Umwelteinwirkungen auftreten<sup>150</sup>.

---

<sup>147</sup> Kloepfer, a.a.O., mit Hinweis auf BVerwG NVwZ 1984, 724.

<sup>148</sup> Siehe 3.2 TA Lärm „Prüfung der Einhaltung der Schutzpflicht“; für TA Luft geregelt in 2.6 iVm 2.5.

<sup>149</sup> Feldhaus, BImSchG-Kommentar, § 5 Nr. 5, S. 6.

<sup>150</sup> Feldhaus, BImSchG-Kommentar, § 5 Nr. 5, S. 6.

Schwieriger gestaltet sich die Prüfung der Gefährdung, die bei einer möglichen Betriebsstörung von der Anlage ausgehen kann, da insoweit hypothetische Schadensverläufe zu betrachten sind, auf deren Grundlage dann Vorkehrungen zur Verhinderung des denkbaren Schadenseintritts getroffen werden müssen. Das Maß der zu ergreifenden Vorkehrungen hängt dabei unmittelbar von Art und Ausmaß der Gefährdung durch die jeweilige Anlage, folglich von dem zugrundezulegenden Sicherheitsmaßstab, ab.

Für den Anlagenbetreiber stellt sich damit zunächst die Frage, mit welcher Sicherheit ein Schaden für die geschützten Rechtsgüter durch den Betrieb einer Anlage ausgeschlossen werden kann. Insoweit spielt der Begriff der „Eintrittswahrscheinlichkeit“ eine wesentliche Rolle. Eine Gefahr ist nur dann anzunehmen, wenn ein Geschehensablauf mit „einer gewissen hinreichenden Wahrscheinlichkeit“ zu dem zu erwartenden Schaden führt oder führen würde, also mit genügender Sicherheit ein Kausalzusammenhang zwischen der Ursache und dem zu erwartenden Schaden nachgewiesen werden kann<sup>151</sup>. Es ist also zum einen eine Bewertung des möglichen Schadensumfangs und zum anderen eine Wahrscheinlichkeitsprognose für den

---

<sup>151</sup> Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 3 Rn. 11c; Reich, Gefahr-Risiko-Restrisiko, S. 75.

Eintritt des Schadens vorzunehmen. Um diese Prognose treffen zu können, sind Erfahrungen des täglichen Lebens sowie der „Stand der Technik“ zugrunde zu legen<sup>152</sup>.

Vor dem Hintergrund dieser „materiellen“ Sicherheitspflichten können akzessorische Organisationspflichten abgeleitet werden. Die Organisation muss dabei als Instrument des Umweltschutzes die Umsetzung der zuvor genannten sicherheitstechnischen Überlegungen innerhalb der Organisation gewährleisten.

Zur Sicherstellung der Erfüllung der Grundpflicht zur Gefahrenabwehr sind betriebsorganisatorische Regelungen bei Normalbetrieb und Abweichungen vom bestimmungsgemäßen Betrieb zu treffen. Dafür ist es erforderlich, organisatorische Regelungen zur Ermittlung von Emmissionswerten zu treffen; hierzu gehören vor allem die Beauftragung fachlich kompetenter Personen sowie die Festlegung der Pflichten zur Vornahme von Emmissionsmessungen und deren Dokumentation. Innerhalb der Organisation muss sichergestellt sein, dass die ermittelten Werte ausgewertet, an die entsprechenden Stellen kommuniziert und in die Entscheidungsprozesse über eventuell zu ergreifende Maßnahmen einbezogen werden. Darüber hinaus sind Regelungen zur Instandhaltung der Anlagen,

---

<sup>152</sup> Reich, aaO, S. 76.

insbesondere die Vorgehensweise bei notwendigen Reparaturen festzulegen.

**b) Organisationspflicht zur Risikovorsorge,  
§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG**

Neben der Gefahrenabwehr ist der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen auch zur Risikovorsorge verpflichtet, § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG.

Der Unterschied zur Gefahrenabwehr liegt darin, dass die Vorsorgepflicht nicht dem Schutz vor konkret bzw. belegbar schädlichen Umwelteinwirkungen dient, sondern sich gegen potentiell schädliche Umwelteinwirkungen richtet<sup>153</sup>. Risikovorsorge soll demnach bereits bei Gefahrenverdacht betrieben werden<sup>154</sup>. Erscheint aufgrund von Ungewissheit oder Unwissenheit die „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ eines Schadenseintritts als nicht genügend gesichert, so wird statt von einer „Gefahr“ von einem „Risiko“ gesprochen<sup>155</sup>. Die erforderliche Eintrittswahrscheinlichkeit wird reduziert<sup>156</sup>. Nach der vom BVerfG entwickelten Relativitätsformel ist der Grad der Eintrittswahrscheinlichkeit eines hypothetischen Ereignisses um so geringer anzusetzen, je größer der anzunehmende Schaden ist<sup>157</sup>.

---

<sup>153</sup> Jarass, BImSchG-Kommentar, § 5 Rn. 1.

<sup>154</sup> Cansier, NVwZ 1994, 645;

<sup>155</sup> Reich, aaO, S. 85; Breuer, NVwZ 1990, 213.

<sup>156</sup> Cansier, aaO, S. 645.

<sup>157</sup> BVerfGE 49, 142 f. – Kalkar; BVerfGE 53, 58 f. – Mülheim-Kärlich; Insbesondere ist daher bei störfallrelevanten Anlagen, wie

Der Ablauf jedes Prozesses, insbesondere sind insoweit die Produktionsprozesse in der chemischen Industrie zu nennen, ist mit gewissen „Risiken“ verbunden. Ausgehend von einem zu betrachtenden System muss das demnach vorhandene Risiko mit einem von der Gesellschaft zu akzeptierenden „Grenz- oder Restrisiko“ verglichen werden. Ist das Risiko kleiner als das Grenzkrisiko, so ist der zu beurteilende Prozess „sicher“. Ist hingegen das tatsächlich festgestellte Risiko größer als dieses Grenzkrisiko, so ist die Situation nicht hinnehmbar und es müssen Maßnahmen zur Reduzierung des vorhandenen Risikos getroffen werden.

Für die Frage des Umfangs der Organisationspflicht ergeben sich hieraus die folgenden Überlegungen:

Um die Sicherheit der Prozesse zu gewährleisten, muss überprüft werden, ob hiervon nicht hinnehmbare Risiken ausgehen. Dazu ist zunächst erforderlich, dass eine Risikobewertung stattfindet. Hierzu müssen Verfahren zur Risikoermittlung<sup>158</sup>

---

z.B. chemischen Produktionsanlagen oder Kernkraftwerken, eine entsprechend geringe Schwelle bei der Annahme einer Gefahr anzusetzen. Dieser sog. Schwellentheorie hat sich das BVerwG für das Atomrecht in seinem Wyhl-Urteil (BVerwGE 72, 315f. angeschlossen und hinzugefügt, dass es gerade in diesem Bereich nicht vertretbar sei, bis an die Gefahrenschwelle zu gehen, sondern eine „Pufferzone“ der Risikoversorge einzubeziehen.

<sup>158</sup> Zur Feststellung des rechtlich hinnehmbaren Grenzkrisikos gibt es unterschiedliche Methoden. Zu nennen seien hier beispielhaft das

und zur Abschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit<sup>159</sup> festgelegt sowie Zuständigkeiten definiert werden, wer im Unternehmen für die Wahrnehmung dieser Risikoermittlungen zuständig sein soll. Nach erfolgter Risikobewertung ist deren Ergebnis auszuwerten und im Falle der Überschreitung des hinzunehmenden Restrisikos sind Maßnahmen zu ergreifen, um das vorhandene Risiko zu reduzieren. Die Umsetzung der Maßnahmen muss wiederum organisatorisch sichergestellt werden, d.h. es müssen die finanziellen Mittel, das Personal sowie die notwendigen Kompetenzen zur Verfügung gestellt werden<sup>160</sup>.

---

sog. PAAG- oder HAZOP-Verfahren, das Was-Wenn-Verfahren, das Checklisten Verfahren, Nachweis aus SFK-GS-24.

<sup>159</sup> Systematische Verfahren zur Abschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit sind unter anderem: Matrix-Methoden, Index-Methoden, Ereignisablauf-Analyse, Fehlerbaum-Analyse usw., Nachweis in SF-GS-24, S. 12.

<sup>160</sup> In der Praxis erfolgt die organisatorische Umsetzung in der Regel dadurch, dass die Risikoermittlung selbst durch Sicherheitsfachleute in entsprechenden Stabsabteilungen für die einzelnen Betriebe durchgeführt wird. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen liegt dann aber in der Verantwortung der Leitung der jeweils betroffenen organisatorischen Einheit, also z.B. dem Betriebsleiter eines Produktionsbetriebes. Diesem müssen jedoch von der Unternehmensleitung die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Dies erfolgt mit Ausnahme der wegen Gefahr im Verzug sofort umzusetzenden Maßnahmen durch Berücksichtigung der kalkulierten Kosten im Budgetprozess. Wichtig ist deshalb, dass der Umfang der sicherheitsrelevanten Maßnahmen rechtzeitig erkannt und berechnet wird, damit deren Umsetzung nicht an der mangelnden Berücksichtigung der zu erwartenden Kosten scheitert oder unangemessen hinausgezögert wird.

c) **Abfallvermeidungs- und Verwertungspflichten, § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG**

Weitere Anforderungen an die Organisation ergeben sich vor dem Hintergrund der in § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG normierten Abfallvermeidungs- und Abfallverwertungspflichten vor. Die Konkretisierung der Pflichten zur Betriebsorganisation kann dabei nur im Hinblick auf die notwendigen praktischen Abläufe beantwortet werden. So ist für eine effektive Abfallvermeidung und Abfallverwertung bzw. gemeinwohlverträgliche Abfallbeseitigung die Implementierung eines effektiven Abfallmanagementsystems erforderlich. Auf der Ebene der Abfallvermeidung sind danach bereits bei Errichtung einer konkreten Anlage die Möglichkeiten der Vermeidung abzuklären. Auch sind Wechselwirkungen mit anderen im Unternehmen vorhandenen Anlagen zu berücksichtigen<sup>161</sup>. Denn es ist schlechterdings nicht vorstellbar, wie sich die Organisationspflichten rund um die Abfallvermeidung und –verwertung nur auf eine konkrete Anlage beziehen sollen. Zur Erfüllung einer diesbezüglichen Organisationspflicht sind daher nicht nur die Verfahren in bezug auf die konkrete Anlage, z.B. unter dem Gesichtspunkt möglicher Abfallvermeidung zu un-

---

<sup>161</sup> Beispielsweise stehen die Verfahren und Prozesse innerhalb von Produktionsanlagen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Abfallaufkommen, mit dem bei der anschließenden Abwasserbehandlung in einer entsprechenden Abwasserbehandlungsanlage zu rechnen ist.

tersuchen, sondern ist auch zu klären, was mit dem Abfall, der die Anlage verlässt, geschehen soll. In- soweit sind wiederum die Schnittstellen zu anderen organisatorischen Einheiten im Unternehmen zu berücksichtigen. Zudem ergeben sich auch Interde- pendenzen zwischen der Pflicht zu vorsorgebezo- genen Maßnahmen zur Luftreinhaltung aus § 5 Abs. 1 Nr. 2 mit der Pflicht zur Abfallvermeidung aus § 5 Abs. 1 Nr. 3<sup>162</sup>. Beispielsweise kann der Einbau von Luftreinigungsfiltern im Sinne der Nr. 2 zur Luftreinhaltung beitragen, zugleich aber eine vermehrte Abfallentstehung in Form verunrei- nigter Filter zur Folge haben. Dieser klassische Verlagerungseffekt erfordert eine Koordinierung der Abläufe innerhalb der Gesamtorganisation. Diesbezüglich kann auf das bereits oben Gesagte hinsichtlich des Charakters von Organisations- pflichten und ihrem Spannungsverhältnis zu einer rein anlagenbezogenen Betrachtungsweise verwie- sen werden<sup>163</sup>.

**d) Abwärmenutzung, § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG**

Der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anla- gen ist ferner dazu verpflichtet, Anlagen so zu er- richten und zu betreiben, dass die beim Betrieb ent- stehende Abwärme selbst genutzt oder an einen entsprechenden Abnehmer geleitet wird. Diese

---

<sup>162</sup> So auch Rebentisch, NVwZ 1995,952.

<sup>163</sup> Siehe oben unter C.I.1.



Pflicht zur effizienten Energienutzung kann nur eingehalten werden, wenn organisatorisch sichergestellt ist, dass die im Rahmen der Anlagennutzung entstehende Abwärme an anderer Stelle im Unternehmen genutzt werden kann, z.B. in Form einer zusätzlichen Versorgung mit Strom oder Dampf weiterer Betriebe innerhalb des Betriebsbereichs<sup>164</sup>. Falls dies nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar sein sollte, kann eine Abgabe der Abwärme an Dritte erfolgen, wobei die diesbezüglich erforderlichen technischen Voraussetzungen geplant und die notwendigen finanziellen Mittel kalkuliert und bereit gestellt werden müssen.

e) **Nachsorgepflichten, § 5 Abs. 3 BImSchG**

Auch nach der Betriebseinstellung treffen den Betreiber im Rahmen einer ordnungsgemäßen Nachsorge Pflichten. Mit Einführung des Abs. 3 wollte der Gesetzgeber die bis dahin unklare Gesetzeslage ausdrücklich in diesem Sinne geregelt wissen<sup>165</sup>. Auch nach der Einstellung des Betriebes einer Anlage könnten durch diese schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen her-

---

<sup>164</sup> Ablehnend für sowohl für § 5 Abs. 1 Nr. 3 als auch Nr. 4 sowie Abs. 3 BImSchG: Manssen, GewArch 1993,282. Keine Erwähnung findet Nr. 4 trotz der ansonsten erschöpfenden Auseinandersetzung mit dem Thema bei Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 70 ff.

<sup>165</sup> Siehe Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes Immissionsschutzgesetzes, BT-Drucks. 11/4909.

vorgerufen werden oder in der Anlage noch „Reststoffe“ vorhanden sein, die verwertet oder entsorgt werden müssten<sup>166</sup>. Dies gilt umso mehr, je gesundheitsschädlicher die Stoffe waren, die in der Anlage be- oder verarbeitet wurden<sup>167</sup>. Für die Nachsorgepflicht kann konsequenterweise in bezug auf die sich hieraus ergebenden akzessorischen Organisationspflichten nichts anderes gelten als für die übrigen Grundpflichten aus § 5 BImSchG. Insoweit ist der Betreiber in der Pflicht, durch ausreichende betriebsorganisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass auch nach der Betriebseinstellung keine Gefahren für Mensch und Umwelt von der Anlage ausgehen. Im Falle einer gesellschaftsrechtlichen Aufspaltung und Übertragung der Anlage auf einen Dritten kann durch entsprechende Vertragsklauseln auch bei Eigentümerwechsel bzw. Betreiberwechsel die Nachsorge gewährleistet werden<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> So die amtliche Begründung, BT-Drucks. 11/4909, S. 13.

<sup>167</sup> BT-Drucks. 11/4909, S. 14.

<sup>168</sup> So auch Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 85 f; allerdings in konsequenter Fortführung seiner Argumentation pocht er auch bezüglich der Organisationspflichten die Nachsorge betreffend auf eine anlagenbezogene Betrachtungsweise. Gerade aber in diesem Fall ist wegen der möglichen Auswirkungen auf die übrigen Teile eines Betriebsbereichs, in dem beispielsweise nur eine Anlage stillgelegt wird, eine ganzheitliche Sicht auf die umweltschutzsichernde Betriebsorganisation nicht lediglich der einzelnen Anlage, sondern des Betriebsbereichs erforderlich.

## II. Störfallanlagen, § 8 i.V.m. Anhang III StörfallVO n.F.

Für Anlagen mit einem gesteigerten Gefährdungspotential ist die Störfallverordnung<sup>169</sup> zu beachten. Sie konkretisiert die Schutzpflicht des § 5 Abs. 1 S. 1 BImSchG und begrenzt das hinzunehmende Restrisiko eines Störfalls<sup>170</sup>. Die neue Störfallverordnung unterscheidet sich von der alten dadurch, dass sie nicht mehr nur für Anlagen mit gefährlichen Stoffen, sondern auch für Betriebsbereiche gilt, in denen gefährliche Stoffe in einer für die mögliche Entstehung von Störfällen relevanten Menge vorhanden sind, ferner eine breitere Information der Öffentlichkeit fordert und bestimmte Verfahren für die behördliche Überwachung vorschreibt<sup>171</sup>.

Geradezu „revolutionär“ wirkt die neue StörfallVO aber dadurch, dass sie die Schutzpflichten nicht in erster Linie durch sicherheitstechnische Anforderungen konkretisiert<sup>172</sup>, sondern verstärkt

---

<sup>169</sup> Verordnung zur Umsetzung EG-rechtlicher Vorschriften betreffend die Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, Störfall-Verordnung (12. BImSchV) i.d.F. vom 26. April 2000 (BGBl. I, S. 603).

<sup>170</sup> Zur Problematik der Festlegung eines Maßstabs zur Risikoabschätzung siehe Ohms, UPR 2001, 189 f.

<sup>171</sup> Vgl. Feldhaus, UPR 2000, 121 bezugnehmend auf die SEVESO-II-Richtlinie v. 9.12.1996; näheres siehe hierzu unter G.I.2.

<sup>172</sup> So noch Breuer, in: Schmidt-Aßmann, BesVerwR, 5. Abschnitt, Rn. 177.

organisatorische Maßnahmen in Form eines „Sicherheitsmanagementsystems“ fordert (§ 8 i.V.m. Anlage III StörfallVO). Das Nichteinhalten dieser Vorschrift stellt eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 21 Abs. 1 Nr. 5 StörfallVO n.F.). Das Instrument des Managementsystems ist dem deutschen Recht bisher fremd, sieht man einmal von dem Sonderbereich der EG-Öko-Audit-VO ab<sup>173</sup>. Das Sicherheitsmanagementsystem dient dabei der Umsetzung eines zuvor erstellten Sicherheitskonzeptes, welches das Auftreten von Störfällen verhindern soll<sup>174</sup>. Bereits im § 7 Abs. 1 Nr. 4 der StörfallVO a.F.<sup>175</sup> war das Erstellen einer Sicherheitsanalyse vorgesehen. Mit Hilfe der Analyse sollte der Betreiber Schwachstellen sowie Lücken in der betrieblichen Sicherheits- und Umweltschutzorganisation entdecken. Somit handelte es sich hierbei um ein innerbetriebliches Führungsinstrument, um eine Intensivierung der unternehmerischen Eigenkontrolle<sup>176</sup>.

Welche konkreten Anforderungen an die betriebliche Organisation aus den Bestimmungen der neuen StörfallVO resultieren, ist wegen der inhalt-

---

<sup>173</sup> Siehe Feldhaus UPR 2000, 121; Sonderbereich deshalb, weil die EG-Öko-Audit-VO ein freiwilliges Instrument darstellt, den Umweltschutz in die betriebliche Organisation zu implementieren.

<sup>174</sup> Näheres siehe unter G.I.3.

<sup>175</sup> Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes- Immissionschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. September 1991 (BGBl. I S. 1891), zuletzt geändert durch VO v. 20.4.1998, (BGBl. I S. 723).

<sup>176</sup> Kloepfer, DB 1993, 1127.

lichen Unbestimmtheit<sup>177</sup> dieser neuen Vorgaben nicht ohne weiteres feststellbar. Darauf wird später noch im Detail einzugehen sein<sup>178</sup>. An dieser Stelle bleibt festzuhalten, dass Schutzpflichten in Form organisatorischer Maßnahmen aufgrund der Neuregelungen im Störfallrecht verstärkt gefordert und in besonderem Maße an Bedeutung gewonnen haben.

### **III. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen, § 22 BImSchG**

Zu prüfen ist, ob sich auch bei den nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen Organisationspflichten ergeben.

Zu den nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen zählen alle Anlagen iSd § 3 Abs. 5 BImSchG, sofern sie nicht einer Genehmigungspflicht nach § 4 BImSchG i.V.m. der 4. BImSchV unterliegen; dieses gilt auch für nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften genehmigungsbedürftige Anlagen<sup>179</sup>, da es lediglich auf die nach Immissionschutzrecht gegründete Genehmigungspflicht ankommt. Die Grundpflichten für die Errichtung und den Betrieb nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen ergeben sich aus § 22 Abs. 1 BImSchG. Sie sind ebenso wie bei den genehmigungsbedürftigen

---

<sup>177</sup> Vgl. kritische Anmerkungen zur Regelung in der StörfallVO n.F. von Feldhaus, UPR 2000, 124 und Rebentisch, NVwZ 1997, 10 bezugnehmend auf Art. 7, 9 der SEVESO-II-Richtlinie.

<sup>178</sup> Siehe unten G.I.

<sup>179</sup> Vgl. hierzu auch Hansmann, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, Vor § 22 Rn. 16 mwN.

Anlagen im Zeitpunkt der Errichtung und des Betriebsbeginns sowie während der gesamten Betriebsdauer zu beachten, fallen aber im Vergleich zu den genehmigungsbedürftigen Anlagen weniger streng aus, weil von ihnen in der Regel ein vergleichsweise geringeres Maß an schädlicher Umwelteinwirkung ausgeht und sie daher potentiell weniger gefährlich sind<sup>180</sup>. Daher ist fraglich, ob und ggf. in welchem Umfang organisatorische Maßnahmen zu den Grundpflichten hinsichtlich der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen geboten sein können.

Gem. § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG sind Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Ausdrücklich verlangt die Vorschrift folglich nur Maßnahmen in technischer Hinsicht, nicht aber solche organisatorischer Art. Entsprechendes gilt für die Nr. 2, wonach die nach dem Stand der Technik unvermeidbaren schädlichen Umwelteinwirkungen auf ein Mindestmaß beschränkt werden sollen.

Dennoch spricht für die Einbeziehung betriebsorganisatorischer Maßnahmen in die Schutzpflichten des § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 BImSchG, dass die Begrenzung schädlicher Umwelteinwirkungen durch den Einsatz solcher Anlagen, die dem „Stand

---

<sup>180</sup> So Hoppe /Beckmann/ Kauch, aaO, § 21 Rn 171.

der Technik“ entsprechen, nicht losgelöst von den Betriebsabläufen betrachtet werden kann<sup>181</sup>. Denn zwischen technischen und organisatorischen Fragen eines Anlagenbetriebs bestehen vielfältige Wechselwirkungen.

Auch die Entstehungsgeschichte und der Sinn und Zweck der Einführung des § 5 BImSchG spricht für eine Gleichbehandlung der genehmigungsbedürftigen und der gem. § 22 BImSchG nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen, da der § 5 BImSchG mit dem Ziel aufgenommen wurde, die Anforderungen an nicht genehmigungsbedürftige Anlagen hinsichtlich der Grundpflichten an die der genehmigungsbedürftigen anzugleichen<sup>182</sup>. So können beispielsweise selbst die besten Schallschutzmaßnahmen als nicht ausreichend empfunden werden, wenn besonders geräuschintensive Arbeiten zur Nachtzeit durchgeführt werden und die Nachbarschaft sich hierdurch gestört fühlt. Durch eine einfache Änderung organisatorischer Abläufe, mit der Folge, dass solche Tätigkeiten vorwiegend tagsüber erfolgen, können hingegen befriedigendere Ergebnisse erzielt oder die ergriffenen technischen Maßnahmen sinnvoll ergänzt werden.

In den Pflichtenkreis des § 22 BImSchG fallen demnach auch Pflichten zur Betriebsorganisation.

---

<sup>181</sup> VGH München, NJW 1990, 2487.

<sup>182</sup> BT-Drucks. 7/1508, mit Begründung des Vorschlags des Innenausschusses: BT-Drucks. 7/1513, S. 4.

#### IV. Adressat der Organisationspflicht

Adressat der Organisationspflichten ist unmittelbar der jeweilige Anlagenbetreiber. Der Begriff des Anlagenbetreibers ist nicht legaldefiniert. Gleichwohl besteht in Literatur und Rechtsprechung weitgehende Einigkeit bezüglich der wesentlichen Merkmale, die die Betreibereigenschaft begründen. Danach ist Betreiber derjenige, der den bestimmenden bzw. maßgeblichen Einfluss auf den Betrieb der Anlage ausübt, was regelmäßig, jedoch nicht notwendigerweise derjenige ist, der die tatsächliche oder rechtliche Verfügungsgewalt über die Anlage besitzt<sup>183</sup>. Betreiber können sowohl natürliche als auch juristische Personen sowie Personenvereinigungen sein<sup>184</sup>. Zumeist ist der Inhaber des Unternehmers als Eigentümer derjenige, der die Verfügungsgewalt über die Anlage innehat, nach außen als der Verantwortliche auftritt und die Anlage für seine wirtschaftlichen Zwecke betreibt<sup>185</sup>. Der Betreiber muss allerdings nicht identisch mit dem Eigentümer sein, da es auf die tatsächliche oder rechtliche Verfügungsgewalt ankommt, die übertragen werden kann, beispielsweise auf einen Pächter, Mieter oder Leasingnehmer, der dann als

---

<sup>183</sup> Jarass, aaO, § 3 Rn. 70 m.w.N.; Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 3 Rn. 25.

<sup>184</sup> Jarass, aaO; Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 3 Rn. 26.

<sup>185</sup> Fluck, in: Ule/Laubinger C2 zu § 16; Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 5 Rn. 25; Roßnagel § 5 Rn. 11.



Betreiber verantwortlich ist<sup>186</sup>.

Hinsichtlich der genehmigungsbedürftigen Anlagen ist i.d.R. der Genehmigungsinhaber der Betreiber, d.h. derjenige, der das durch die Genehmigung gewährte Recht ausnutzt und deshalb den bestimmenden Einfluss auf die Einrichtung, Beschaffung oder Stilllegung der Anlage ausübt<sup>187</sup>. In bezug auf die Grundpflichten des § 5 BImSchG kommt es demnach auf die weisungsfreie eigene Verantwortung an<sup>188</sup>.

Wird die Anlage innerhalb eines Betriebes bzw. Unternehmens eingesetzt, so ist demzufolge der Unternehmensinhaber der Anlagenbetreiber, also je nach Gesellschaftsform die natürliche bzw. juristische Person oder Personenvereinigung, nicht hingegen der Geschäftsführer, Vorstand, geschäftsführende Gesellschafter oder ein sonstiger Mitarbeiter des Unternehmens, wie beispielsweise der Betriebs- oder Abteilungsleiter. Die interne Delegation von Unternehmerpflichten ist zwar notwendig, um im Sinne einer ordnungsgemäßen Betriebsorganisation die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten sicherzustellen, entlässt die jeweilige natürliche oder juristische Person oder Personenvereinigung jedoch nicht aus ihrer Betreibereigenschaft<sup>189</sup>.

---

<sup>186</sup> Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 3 Rn. 27.

<sup>187</sup> Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 3 Rn 25 ff.

<sup>188</sup> Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 3 Rn. 27.

<sup>189</sup> Ungeachtet der für den jeweiligen Anlagenbetreiber fortbestehen-

## V. **Zusammenfassung**

Die Pflicht zur Schaffung und Aufrechterhaltung einer umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation lässt sich folglich aus § 5 BImSchG ableiten. Die Organisationspflicht selbst ist jedoch nicht als abstrakte, materielle Betreiber-

---

den Verantwortung, für eine umweltsichernde Betriebsorganisation zu sorgen, stellt sich in der Praxis gleichwohl die Frage, durch wen diese Pflicht in concreto umzusetzen ist. Da das Gesetz hierzu keine Regelungen enthält, ist auf die im Zivil- und Strafrecht entwickelten Grundsätze einer ordnungsgemäßen Pflichtdelegation und der Lehre vom Organisationsverschulden zurückzugreifen. Grundsätzlich können Unternehmerpflichten auch auf Mitarbeiter unterer Hierarchiestufen weiterdelegiert werden, die dann als sog. „beauftragte Personen“ des Unternehmers dessen gesetzliche Pflichten wahrnehmen und diesbezüglich wie der Unternehmer selbst verantwortlich sind (§ 9 Abs. 2 OWiG, § 14 Abs.2 StGB). Hierzu sind neben einer ausdrücklichen Beauftragung durch den Unternehmensinhaber oder einen sonst dazu Befugten der Umfang der Kompetenz, für diesen zu handeln, also das Maß der Eigenverantwortlichkeit, sowie der finanzielle Verfügungsrahmen zur Umsetzung der übertragenen Pflichten von entscheidender Bedeutung. Demnach kommt es für die Entscheidung der Frage, wer im Unternehmen für die Erfüllung von Unternehmerpflichten verantwortlich sein soll, auf die Möglichkeiten der Umsetzung durch den Delegationsempfänger an. Die Verantwortung für das System der Betriebsorganisation im Ganzen kann sinnvollerweise nur auf der obersten Hierarchiestufe angesiedelt sein, da hiervon alle Unternehmensbereiche betroffen sind und demnach umfassende Weisungsbefugnisse zur Umsetzung der Pflicht erforderlich sind, weshalb der Verpflichtete folglich selbst weisungsfrei sein muss. Die Pflicht zur Schaffung und Erhaltung einer umweltschutzsichernden Betriebs- und Unternehmensorganisation kann mithin nur von der obersten Hierarchieebene, also Vorstands- oder Geschäftsführungsebene wahrgenommen werden. Näheres zur Frage des Organisationsverschuldens bei nicht ordnungsgemäßer Pflichtdelegation unter H. III.

pflicht zu qualifizieren. Sie existiert vielmehr als akzessorische Pflicht oder auch Annexpflicht zu den sich aus § 5 BImSchG ergebenden primären Betreiberpflichten. Sie dient der betriebsorganisatorischen Umsetzung dieser Pflichten. Die Reichweite der Betriebsorganisation geht folglich soweit wie die materiellen Grundpflichten, deren Erfüllung sie sicherstellen soll<sup>190</sup>. Die Pflichten zur umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation erstrecken sich damit auf den Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, auf die Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen, insbesondere auf die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung, auf die Abfallvermeidung, -verwertung sowie gemeinwohlverträgliche -beseitigung, die Abwärmennutzung und letztlich auch auf die Nachsorge.

Da die Einhaltung der sich aus § 5 BImSchG ergebenden Pflichten Genehmigungsvoraussetzung ist, muss auch der Nachweis der umweltschutzsichernden Betriebsorganisation, bzw. bei Erstgenehmigungsverfahren die Darlegung eines entsprechenden Konzeptes zur Betriebsorganisation, erbracht werden.

Die Organisationspflichten lassen sich wegen ihres übergreifenden Charakters nur unter Einbeziehung der Gesamtorganisation des Unternehmens

---

<sup>190</sup> Feldhaus, NVwZ 1991, 929.

beurteilen. Das bedeutet, dass die Frage, ob eine den Anforderungen des § 5 BImSchG genügende umweltschutzsichernde Betriebsorganisation vorliegt oder ob Mängel der Organisation möglicherweise zum Versagen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung führen müssen, nicht allein unter Betrachtung der konkreten Anlage beantwortet werden kann, sondern darüber hinausgehend eine anlagenübergreifende Prüfung der Organisation erforderlich ist. Dies widerspricht zwar der grundsätzlich anlagenbezogenen Konzeption des BImSchG, steht aber im Einklang mit den neuerdings für den gesamten Betriebsbereich einer Organisation bestehenden Pflicht zur Einrichtung eines Sicherheitsmanagementsystems nach der neuen Störfallverordnung. Organisationspflichten sind demnach stets nicht nur anlagen- sondern betriebsbereichsbezogen zu betrachten.

## **D. Anzeige- und Mitteilungspflichten gem. §§ 52a BImSchG, 53 KrW-/AbfG**

Weitere Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit und die Konkretisierung umweltgerechter Organisationsstrukturen lassen sich möglicherweise aus den §§ 52a BImSchG, 53 KrW-/AbfG ableiten. Danach bestehen Anzeige- und Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation für Unternehmen, für die das BImSchG bzw. das KrW-/AbfG einschlägig ist. Die Bedeutung dieser Vorschriften für die umweltschutzsichernde Betriebsorganisation sowie die sich hieraus ergebenden Anforderungen an die Betriebsorganisation sollen nachfolgend dargestellt werden.

## **I. Entstehungsgeschichte und Bedeutung**

Der § 52a BImSchG wurde durch das Dritte Gesetz zur Änderung des BImSchG<sup>191</sup> eingeführt und trat am 01.09.1990 in Kraft. Er war Vorbild für die in das Abfallrecht übernommene Parallelvorschrift des § 53 KrW-/AbfG<sup>192</sup>. Hauptgrund für die Einfüh-

---

<sup>191</sup> Vom 11.05.1990, BGBl. I S. 870.

<sup>192</sup> Mit der Übernahme einer dem § 52a BImSchG entsprechenden Regelung in das KrW-/AbfG sollte eine Harmonisierung mit den immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen angestrebt werden; vgl. hierzu amtliche Begründung in BT-Drucks. 12/5672, S. 52; kritisch dazu Fluck, Kommentar zum KrW-/AbfG, Vor § 53 KrW-/AbfG, Rn. 4 u. 36 f.: mit der unbedachten Übernahme der Terminologie des BImSchG sei den wesentlichen Unterschieden zwischen den anlagenbezogenen immissionsschutzrechtlichen Regelungen einerseits und den stoffbezogenen Bestimmungen des

rung der Bestimmungen war die Erkenntnis, dass die Nichterfüllung von Immissionschutzpflichten häufig nicht auf Vorsatz, sondern auf menschlicher Unzulänglichkeit beruhe, der insbesondere durch das Ergreifen innerorganisatorischer Maßnahmen zu begegnen sei<sup>193</sup>. Als Vorbild diente die Parallelvorschrift für den Strahlenschutzverantwortlichen (§ 29 Abs. 1 S. 2 StrlSchV)<sup>194</sup>. Der Bundesrat hatte ursprünglich eine Bestimmung vorgeschlagen, die für alle Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen die Bestellung eines sog. Umweltbevollmächtigten vorsah, der innerhalb der Unternehmensleitung angesiedelt und für die Einhaltung der immissionschutzrechtlichen Pflichten verantwortlich sein sollte<sup>195</sup>. Die Bundesregierung stimmte zwar dem Erfordernis einer Regelung zur Betriebsorganisation im Grundsatz zu und griff die Anregung

---

Abfallrechts andererseits zu wenig Beachtung geschenkt worden; ähnlich auch Versteyl, aaO, § 53 Rn. 4, der in diesem Zusammenhang die Überfrachtung verschiedener Umweltgesetze mit gleichem Inhalt kritisiert und deshalb die Einführung eines UGB befürwortet (dazu ders. aaO Rn. 2)

<sup>193</sup> Vgl. Begründung zum BR-Vorschlag, BT-Drucks. 11/4909, 537, der dieselbe Zielsetzung verfolgt wie die später in Kraft gesetzte Fassung (siehe Begründung des BT-Umweltausschusses in BT-Drucks. 11/4909, S. 46: „Mit dem Vorschlag des BR wird nach der hierzu gegebenen Begründung das gleiche Ziel verfolgt.“

<sup>194</sup> Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen (Strahlenschutzverordnung-StrlSchV) i.d.F. der Bekanntmachung vom 30. Juni 1989 (BGBl. I S. 1321, ber. S. 1926); zuletzt geändert durch die 4. Änd.VO vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2113).

<sup>195</sup> BT-Drucks. 11/4909, S. 37 zu Nr. 36.

zur Institutionalisierung eines Verantwortlichen im Vorstand bzw. innerhalb Geschäftsführung auf, schlug jedoch inhaltlich vom Vorschlag des Bundesrates abweichend eine Bestimmung vor, die dem heutigen § 52a BImSchG entspricht<sup>196</sup>. Wesentlicher Unterschied zwischen beiden Fassungen ist, dass im Entwurf des Bundesrates im Gegensatz zur in Kraft gesetzten Version die Übertragung der Verantwortung für den Bereich des Immissions-schutzes auf den zu benennenden „Umweltbevoll-mächtigten“ vorgesehen war. Eine derartige Fest-schreibung der Linienverantwortung hätte aber zu einer Verlagerung der Verantwortung auf eine be-stimmte Person und damit zu einer Verkürzung der Gesamtverantwortung der Unternehmensleitung im Ganzen geführt<sup>197</sup>. Zur Klarstellung hatte der Um-weltausschuss deshalb die Einführung des § 52a Abs. 1 S. 2 BImSchG und des § 53 Abs. 1 S. 2 KrW-/AbfG angeregt, wonach die Anzeige eines Verantwortlichen für die Wahrnehmung der Betreiberpflichten die Gesamtverantwortung sämt-licher Organmitglieder oder Gesellschafter unbe-rührt lassen sollte<sup>198</sup>. Dennoch führt die namentliche Nennung eines Vorstands-/ oder Geschäftsfüh-

---

<sup>196</sup> Hansmann, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 52a Rn. 3 mit Hinweis auf BT-Drucks. 11/4909, S. 45 f. zu Nr. 36.

<sup>197</sup> BT-Drucks. 11/4909, S. 47; Hinweis bei Feldhaus, BImSchG-Kommentar, § 52a, S. 3.

<sup>198</sup> Feldhaus, aaO, § 52 a, S.3.

rungsmitgliedes zu einer deutlichen Steigerung des persönlichen Verantwortungsbewusstseins, da im Falle einer mangelhaft wahrgenommenen Organisationsverantwortung die strafrechtlichen Konsequenzen für den Einzelnen deutlich spürbar sind. Insoweit fördert das Bewusstsein der Organisationsverantwortung für den Umweltschutz die Beachtung umweltrechtlicher Vorgaben<sup>199</sup>. Somit dient die Anzeigepflicht vor allem der „Personalisierung der Verantwortung“<sup>200</sup>.

Zielsetzung bei der Normierung der Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation war es demnach, größere Transparenz hinsichtlich der innerbetrieblichen Verantwortungs- und Organisationsstrukturen in ihrer Gesamtheit zu schaffen und damit der Behörde die Möglichkeit zu geben, rechtzeitig Mängel der umweltsichernden Betriebsorganisation zu erkennen und präventiv tätig zu werden<sup>201</sup>. Laut Bericht des Bundestagsausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sollte die Behörde insbesondere in die Lage versetzt werden, „besser auf die konkreten betrieblicherseits ergriffenen oder vorgesehenen Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung der von der Anlage ausgehenden Gefahren eingehen zu

---

<sup>199</sup>Versteyl, in: Kunig/Paetow/Versteyl, Kommentar zum KrW-/AbfG, § 53 Rn.1.

<sup>200</sup>Fluck, aaO, § 53 Rn. 23 mwN.

<sup>201</sup>Schneider, DB 1993, 1127.



können“<sup>202</sup>.

Sowohl aus dem Wortlaut als auch aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich somit, dass die Vorschrift selbst keine Betriebsorganisation vorschreibt, sondern vielmehr deren Vorhandensein als gegeben voraussetzt<sup>203</sup>.

## **II. Die Pflichten im einzelnen**

Für den Regelungsadressaten, der die in den §§ 52a BImSchG, 53 KrW-/AbfG normierten Anzeige- und Mitteilungspflichten erfüllen muss, stellt sich die Frage, welche konkreten Angaben zur Betriebsorganisation im einzelnen zu machen sind und ob sich hieraus gegebenenfalls Auswirkungen auf die Gestaltung der Organisationsstrukturen ergeben.

Dem Wortlaut der Vorschriften sind jedoch keine konkrete Vorgaben, insbesondere hinsichtlich des Gegenstandes und des Umfangs der erforderlichen Mitteilungen zu entnehmen. Der nachfolgende Abschnitt soll sich deshalb im einzelnen mit dem Regelungsinhalt dieser Normen befassen.

---

<sup>202</sup> BT-Drucks. 11/6633, S. 48 zu § 52a.

<sup>203</sup> So auch Feldhaus NVwZ 1991, 928; Knopp/Striegl, BB 1992, 2010; a.A.: Reuter DB 1993, 1605: § 52a BImSchG zwingt zur Ausübung des Organisationsermessens, wohingegen dessen konkrete Ausgestaltung in der freien Entscheidung des Unternehmers liege.

**1. Anzeigepflichten gem. § 52a Abs. 1 BImSchG, § 53 KrW-/AbfG**

Die Vorschriften sehen für Kapitalgesellschaften, deren vertretungsberechtigtes Organ aus mehreren Mitgliedern besteht, oder für Personengesellschaften, bei denen *mehrere* vertretungsberechtigte Gesellschafter vorhanden sind, eine Anzeigepflicht hinsichtlich desjenigen Verantwortlichen vor, der nach der unternehmensinternen Geschäftsverteilung die Betreiberpflichten der genehmigungsbedürftigen Anlagen wahrnimmt, § 52a Abs. 1 BImSchG, § 53 Abs. 1 KrW-/AbfG<sup>204</sup>.

**a) Adressat der Verpflichtung**

Verpflichtungsadressat ist zunächst der Anlagenbetreiber<sup>205</sup>, also die Kapitalgesellschaft oder die Personengesellschaft, für die das jeweils vertretungsberechtigte Organ bzw. der geschäftsführende Gesellschafter handelt<sup>206</sup>.

Die Vorschrift findet entsprechend ihrem Wortlaut nur Anwendung, sofern es innerhalb der Kapital- oder Personengesellschaft mindestens *zwei* verantwortlich Handelnde gibt. Sofern die Leitung bei einer *einzelnen* Person - egal welcher Rechtsform –

---

<sup>204</sup> Gem. § 53 KrW-/AbfG ist entweder derjenige zu nennen, der die Betreiberpflichten oder die Pflichten des Besitzers gem. § 26 KrW-/AbfG wahrnimmt.

<sup>205</sup> Betreiber ist, wer die Anlage betreibt, vgl. auch Definition in § 3 Nr. 9 GenTG.

liegt, greift die Anzeigepflicht nicht<sup>207</sup>. Die Pflicht besteht zudem nur für Betreiber der gem. § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG genehmigungspflichtigen Anlagen<sup>208</sup>.

**b) Gegenstand und Umfang der Anzeige**

Fraglich ist, welchen Inhalt die Anzeige aufweisen muss, und ob sich hieraus Anforderungen an die internen Verantwortungsstrukturen ergeben.

Aufschluss gibt insofern der Wortlaut des § 52a Abs. 1 BImSchG, wonach der zuständigen Behörde anzuzeigen ist, „wer [...] nach den Bestimmungen über die *Geschäftsführungsbefugnis* für die Gesellschaft die Pflichten [...] wahrnimmt“. Danach zielt die Anzeigepflicht unzweifelhaft auf den Inhalt *bestehender* Geschäftsführungsbestimmungen und ändert folglich nichts an den bereits betriebsintern

---

<sup>206</sup> Hansmann, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Bd. I, § 52a Rn. 4.

<sup>207</sup> Versteyl, aaO, § 53 Rn.6.

<sup>208</sup> Welche Anlagen nach § 4 BImSchG genehmigungsbedürftig sind, ergibt sich aus der 4. BImSchV.

Nicht hierunter fallen beispielsweise Deponien, für die das Abfallrecht originär gilt, so dass demnach auch die Anzeigepflicht für Betreiber von Deponien entfällt. Für eine analoge Anwendung spricht zwar die vergleichbare Interessenlage, da gerade für Deponien wegen des im Vergleich zu anderen nach Immissionsschutzrecht genehmigungsbedürftigen Abfallentsorgungsanlagen höheren Gefährdungspotentials für die Umwelt auch die Notwendigkeit zu einer ordnungsgemäßen und transparenten Betriebsorganisation besteht und folglich erst recht eine Anzeigepflicht für Deponiebetreiber anzunehmen sein müsste. Zweifelhaft ist insoweit aber das Bestehen einer Regelungslücke, da die Umsetzung umfangreicher Organisationspflichten für Deponiebetreiber der Behörde bereits nach den TA Abfall und TA Siedlungsabfall nachzuweisen ist.

festgelegten Verantwortlichkeiten<sup>209</sup>. Dies gilt jedenfalls für die Fälle, in denen die Verantwortlichkeiten aufgrund interner Regelungen, beispielsweise in einer Geschäftsordnung, fixiert worden sind. Andernfalls bestehen im wesentlichen folgende Anzeigemöglichkeiten:<sup>210</sup>

1. Variante: Innerhalb der Geschäftsführung / des Vorstandes wird **ein** für den Umweltschutz zuständiges Mitglied, also eine Art „Umweltbevollmächtigter“ benannt und der Behörde entsprechend angezeigt.<sup>211</sup>

2. Variante: Es werden **mehrere** Mitglieder angezeigt, weil z.B. mehrere genehmigungsbedürftige Anlagen existieren, die jeweils in den Verantwortungsbereich unterschiedlicher Geschäftsführungsbereiche fallen und demnach unterschiedlichen Geschäftsführungs-/ Vorstandsmitgliedern zuzuordnen sind.

3. Variante: Des weiteren besteht die Möglichkeit, **alle** Mitglieder der Geschäftsführung bzw. des Vorstandes anzuzeigen.

Fraglich ist, ob die Anzeige mehrerer oder

---

<sup>209</sup> Feldhaus, NVwZ 1991, 928 f.; Knopp/Striegl, BB 1992, 2010.

<sup>210</sup> Vgl. hierzu Aufzählung bei Knopp/Striegl, BB 1992, 2010 mit Hinweis auf BT-Drucks. 11/6633, S. 47, abgedruckt bei Feldhaus, BImSchG-Kommentar, § 52a, Abschnitt 1.2.

<sup>211</sup> Allerdings lässt dies die Gesamtverantwortung aller übrigen Organmitglieder/Gesellschafter unberührt, wie § 52a Abs. 1 S. 2 BImSchG eindeutig klarstellt; vgl. auch BT-Drucks. 11/6633, S. 47.

sämtlicher Geschäftsführer bzw. Vorstandsmitglieder zulässig ist. Ein solches Vorgehen könnte dem Sinn und Zweck der Vorschrift widersprechen, wonach der Behörde ein Ansprechpartner für die Wahrnehmung der Immissionsschutzaufgaben zu vermitteln ist.

Dagegen spricht aber der reine Transparenzcharakter des § 52a BImSchG, der zwar von dem Vorhandensein einer eindeutigen und klaren Betriebsorganisation ausgeht, eine solche jedoch nicht begründet, sondern vielmehr die Organisationsfreiheit des Unternehmens unangetastet lässt<sup>212</sup>. Die Vorschrift bezweckt keine Konzentration der Verantwortlichkeit auf ein Vorstandsmitglied, einen Geschäftsführer oder einen geschäftsführenden Gesellschafter. Werden *mehrere* Verantwortliche angezeigt, so ist allerdings eine genaue Abgrenzung des Aufgaben-/ und Zuständigkeitsbereichs vorzunehmen<sup>213</sup>. Denn § 52a BImSchG knüpft an die Rechtspflicht des Betreibers zu einer ordnungsgemäßen Betrieborganisation und damit an die Grundpflichten des § 5 BImSchG an, zu der vor allem auch eine klare Aufgabenzuteilung und –Abgrenzung, insb. auf Geschäftsführungs- / Vor-

---

<sup>212</sup> Manssen, GewArch 1993, 281.

<sup>213</sup> Beispielsweise ist eine Auflistung der genehmigungsbedürftigen Anlagen und die Zuordnung zu den einzelnen Ressorts vorzunehmen, so dass für die Behörde hieraus der jeweils zuständige Ansprechpartner für die jeweilige Anklage klar ersichtlich ist.

standsebene, gehört<sup>214</sup>. Es könnte allerdings dem Sinn und Zweck der Vorschrift, der Behörde einen Ansprechpartner für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu benennen, widersprechen, wenn sämtliche Mitglieder angezeigt werden<sup>215</sup>. Verneinte man aber diese Möglichkeit, so wären jene Fälle problematisch, die beispielsweise unter § 77 Abs. 1 AktG fallen, wonach die Mitglieder des Vorstandes stets nur gemeinschaftlich geschäftsführungsbefugt sind. Dann würde nämlich durch die Regelung des § 52a Abs. 1 BImSchG in die Bestimmungen über die Geschäftsführungsbefugnis und damit in die Organisationsfreiheit des Unternehmens eingegriffen. Zur Lösung des Problems wird zum Teil vorgeschlagen, in diesen Fällen ein Vorstandsmitglied zum „Umweltsprecher mit Koordinierungsfunktion“ zu bestellen und der Behörde zusätzlich anzuzeigen<sup>216</sup>. Somit widerspricht auch die Anzeige des Gesamtvorstandes bzw. des jeweiligen Kollegialorgans nicht dem Wortlaut des § 52a Abs. 1 BImSchG, sofern auch insoweit eine klare Zuständigkeitsabgrenzung erfolgt. Ohnehin geht § 52 a Abs. 1 S. 2 BImSchG von der Gesamtverantwortung der obersten Führungsebene aus.

Die Feststellungen gelten entsprechend für die Pa-

---

<sup>214</sup> Feldhaus, NVwZ 1991, 929.

<sup>215</sup> So Feldhaus, NVwZ 1991, 929 und Manssen, GewArch 1993, 281.

<sup>216</sup> So Feldhaus, NVwZ 1991, 929 und Knopp/Striegl BB 1992, 2010.

rallevorschrift des § 53 Abs. 1 S.1 KrW-/AbfG. Für den Bereich des Abfallrechtes richtet sich die Anzeigepflicht zudem an den Abfallbesitzer gem. § 26 KrW-/AbfG, d.h. an denjenigen, der Abfälle aufgrund von Rechtsverordnungen oder freiwillig zurücknimmt<sup>217</sup>.

Fraglich ist weiterhin, auf welchen Pflichtenkreis sich die Anzeigepflicht bezieht. Die gem. § 52a Abs. 1 S. 1 BImSchG vom Regelungsadressaten wahrzunehmenden Pflichten erstrecken sich auf das BImSchG und seine Rechtsverordnungen. Nach dem missverständlichen Wortlaut werden auch allgemeine Verwaltungsvorschriften in Bezug genommen, wie z.B. die TA Luft und TA Lärm. Insofern können sich zwar keine unmittelbaren Pflichten für den Betreiber ergeben, da allgemeine Verwaltungsvorschriften im Staat-Bürger-Verhältnis nicht pflichtenbegründend sind<sup>218</sup>. Sie können allerdings eine normenkonkretisierende Funktion aufweisen und insofern für den Anlagenbetreiber von Bedeutung sein, weshalb sie in § 52a Abs. 1 BImSchG Erwähnung finden<sup>219</sup>.

Die Vorschrift des § 53 KrW-/AbfG vermeidet diese Unklarheiten, indem kein Bezug auf die Ver-

---

<sup>217</sup> Insofern kommt es anders als im Zivilrecht nicht auf den Besitzbegründungswillen, sondern allein auf die tatsächliche Sachherrschaft an, vgl. Legaldefinition gem. § 3 Abs. 3 KrW-/AbfG und grundlegend BVerwGE 67,12.

<sup>218</sup> Hansmann, aaO, § 52a Rn. 5.

<sup>219</sup> Hansmann, aaO.

waltungsvorschriften genommen wird.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorschriften der §§ 52a Abs. 1 BImSchG, 53 Abs. 1 KrW-/AbfG zwar keine Rechtspflicht normieren, eine bestimmte Aufgabenverteilung vorzunehmen, ihnen aber insoweit eine Bedeutung für die innerbetriebliche Organisation des Umweltschutzes zukommt, als sie den Betreiber zwingen, bereits auf der obersten Hierarchiestufe der Geschäftsführung, des Vorstandes, der Gesellschafter, eine klare Zuständigkeitszuteilung vorzunehmen und diese durch Anzeige an die Behörde auch transparent und damit überprüfbar zu machen.

## **2. Mitteilungspflichten gem. § 52a Abs. 2 BImSchG, § 53 Abs. 2 KrW-/AbfG**

§ 52a Abs. 2 BImSchG verpflichtet den Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage, der zuständigen Behörde mitzuteilen, auf welche Weise sichergestellt ist, dass die dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und vor sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen dienenden Vorschriften beim Betrieb beachtet werden. Die Parallelvorschrift des § 53 Abs. 2 KrW-/AbfG sieht für den Abfallbereich entsprechend vor, mitzuteilen, dass die der Vermeidung, Verwertung und umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen dienenden Vorschriften und Anordnungen beim Betrieb beachtet werden. Bereits dem Wortlaut ist damit zu entnehmen, dass



die Vorschriften selbst keine Pflicht zur Schaffung und Aufrechterhaltung einer umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation statuieren<sup>220</sup>, sondern lediglich eine Pflicht zur Auskunft über die bestehende Betriebsorganisation<sup>221</sup>. Ebenso wie bezüglich der in Abs. 1 normierten Anzeigepflicht bleibt auch hinsichtlich der Mitteilungspflicht klärungsbedürftig, wer Regelungsadressat ist und insbesondere welchen Inhalt die Mitteilung aufzuweisen hat.

**a) Adressat der Verpflichtung**

Adressat der im jeweiligen Abs. 2 normierten Mitteilungspflichten ist entweder der Anlagenbetreiber oder, sofern gem. Abs. 1 hiervon abweichend andere Personen angezeigt wurden, sind diese Verpflichtungsadressat<sup>222</sup>. Für § 53 Abs. 2 KrW-/AbfG kommt alternativ der Besitzer i.S.d. § 26

---

<sup>220</sup> Die Pflicht zur Betriebsorganisation ergibt sich vielmehr aus § 5 BImSchG; siehe Ausführungen oben unter C.I.

<sup>221</sup> So die wohl einhellige Meinung; Fluck, aaO § 53 KrW-/AbfG Rn. 57; Feldhaus, NVwZ 1991, 934; Kloepfer, DB 1993, 1127; Jarass, aaO, § 5 Rn. 22; Fluck in: Ule/Laubinger, BImSchG-Kommentar, §52a Anm. D 8.

<sup>222</sup> Hansmann, aaO, § 52a Rn. 7, nach dessen Auffassung die Erwähnung der nach § 52a Abs. 1 anzuzeigenden Person bedeutet, dass in den Fällen des Abs. 1 auch die Aufgabe nach Abs. 2 intern von dieser Person wahrzunehmen ist; a.A. Manssen GewArch 1993, 282, der in § 52a Abs. 2 insoweit eine gesetzestechisch missglückte Regelung sieht, die auf einer „ungenügenden Reflexion“ über das System der Betreiberverantwortlichkeit im BImSchG“ beruhe. Es sei deshalb daran festzuhalten, dass auch im Fall des Abs. 2 nur das Unternehmen verpflichtet werde.

KrW-/AbfG<sup>223</sup> als Adressat hinzu.

**b) Gegenstand und Umfang der Mitteilung**

Gegenstand der Mitteilung ist die Darstellung der Organisationsstruktur im Hinblick auf die Einhaltung der Betreiberpflichten<sup>224</sup>. Die Mitteilungspflicht gilt für jede nach dem BImSchG genehmigungsbedürftige Anlage ab dem Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme, nicht bereits bei Planung und Errichtung<sup>225</sup>. Jedoch gilt hinsichtlich der Mitteilungspflichten entsprechend das bereits zu den Grundpflichten Gesagte<sup>226</sup>: auch die rein anlagenbezogene Darstellung der Betriebsorganisation nach § 52a BImSchG ist zu eng und wird dem Charakter der Organisationspflichten jedenfalls dann nicht gerecht, wenn mehrere Anlagen betrieben werden<sup>227</sup>. In diesem Fall muss sich die Darstellung der Organisationsstrukturen nicht lediglich auf einzelne Anlagen sondern auf alle Anlagen innerhalb eines Betriebsbereichs beziehen.

Über den Umfang der Mitteilung sagt die Vorschrift nichts aus. Auch den Gesetzesmaterialien ist nicht zu entnehmen, welche inhaltlichen Anforde-

---

<sup>223</sup> Besitzer im Sinne von § 26 KrW-/AbfG sind Hersteller und Vertrieber von Erzeugnissen, die diese nach Gebrauch als Abfall aufgrund einer Rechtsverordnung gem. § 24 KrW-/AbfG oder freiwillig zurücknehmen; siehe Definition bei Fluck, aaO, § 53 Rn. 66.

<sup>224</sup> Knopp/Striegl, BB 1992, 2010.

<sup>225</sup> Knopp/Striegl, BB 1992, 2010.

<sup>226</sup> Die Umfang der Mitteilungspflicht ist insoweit spiegelbildlich zum Umfang der Grundpflichten zu sehen; siehe oben unter C.

rungen der Gesetzgeber stellen wollte, insbesondere wie detailliert die Angaben ausfallen sollten<sup>228</sup>. Der Umfang der Mitteilungspflicht muss daher vom Sinn und Zweck der Vorschrift her bestimmt werden. Wie auch § 52a Abs. 1 BImSchG stellt der Abs. 2 eine Transparenzbestimmung dar, welche die Behörde in die Lage versetzen soll, ihre „Maßnahmen zur Gefahrenabwehr besser auf die konkreten, betrieblicherseits ergriffenen oder vorgesehenen Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung der von der Anlage ausgehenden Gefahren ausrichten zu können“<sup>229</sup>. Eine wesentliche Funktion der Regelung des Absatzes 2 stellt also die Unterstützung präventiver behördlicher Kontrolle dar<sup>230</sup>. Weiterhin zwingt § 52a Abs. 2 BImSchG den Verpflichteten mittelbar dazu, über die vorhandenen betrieblichen Strukturen und Abläufe zu reflektieren und ggf. Verbesserungsmaßnahmen zu ergreifen, da schließlich nur die tatsächlich in der Praxis etablierten Organisationsstrukturen im Mitteilungsschreiben wiedergegeben werden können<sup>231</sup>. Damit ist als weitere wichtige Funktion die Selbstkontrolle des Betreibers zu nennen<sup>232</sup>.

---

<sup>227</sup> So auch Fluck, aaO, § 53 Rn. 43.

<sup>228</sup> Feldhaus, NVwZ 1991, 933.

<sup>229</sup> Vgl. BT-Drucks. 11/6633, S. 48; Büge, DB 1990,2409.

<sup>230</sup> Feldhaus, NVwZ 1991, 933.

<sup>231</sup> In diesem Sinne auch Fluck, aaO, § 53 Rn. 52 zur abfallrechtlichen Parallelvorschrift.

<sup>232</sup> Feldhaus, NVwZ 1991, 933 und Knopp/Striegl, BB 1992, 2010.

Dies gilt entsprechend auch für die Mitteilungspflichten des § 53 Abs. 2 KrW-/AbfG, wobei der Anwendungsbereich dieser Vorschrift nur soweit reicht, als nicht bereits eine Mitteilungspflicht gem. § 52a Abs. 2 BImSchG besteht. So unterliegt beispielsweise der Betreiber einer nach § 4 BImSchG genehmigten Abfallverbrennungsanlage bereits der Meldepflicht gem. § 52a BImSchG. Insofern ist die Regelung des § 9 Abs. 1 S. 1 BImSchG zu beachten, wonach sich die Pflichten des Anlagenbetreibers zur Vermeidung, Verwertung oder Beseitigung von Abfällen nach BImSchG richten. Sofern der § 53 KrW-/AbfG Anwendung findet, ist mitzuteilen, inwiefern durch betriebsorganisatorische Maßnahmen sichergestellt ist, dass die abfallrechtlichen Vorschriften eingehalten werden.

Die Hauptintention des Gesetzgebers war es, die Überwachungstätigkeit der Behörde im wesentlichen auf die Wirksamkeit der Betriebsorganisation als funktionierendes System der betrieblichen Eigenüberwachung zur Sicherung des Umweltschutzes zu fokussieren<sup>233</sup>. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung müssen der Behörde nicht sämtliche Detailregelungen zur Betriebsorganisation mitgeteilt werden, sondern müssen die zur Verfügung gestellten Informationen vielmehr so beschaffen sein, dass behördlicherseits festgestellt werden

---

<sup>233</sup> Feldhaus, NVwZ 1991, 933; Dienes, NWVBL 1990,408.

kann, ob die Betriebsorganisation im Hinblick auf die Erfüllung der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten mangelhaft ist oder nicht. Auf eine übertrieben umfassende Darstellung sollte verzichtet werden, da die Behörde auf diese Weise mit Informationen überschüttet wird, die sie nicht im erforderlichen Umfang auswerten kann und eine solche Vorgehensweise dem Transparenzgedanken gerade zuwider liefe<sup>234</sup>. Die Mitteilung kann z.B. in Gestalt der Übermittlung von Organigrammen und wichtigen Passagen aus Umweltschutzhandbüchern o.ä. erfolgen. Einzelne Bundesländer, wie z.B. Hessen, haben Verwaltungsvorschriften<sup>235</sup> erlassen, die den Umfang der Mitteilungspflicht konkret festlegen, um eine einheitliche Verwaltungsübung zu gewährleisten.

---

<sup>234</sup> Feldhaus, NVwZ 1991, 934. In der Praxis dürfte es sinnvoll sein, eine Mitteilung zu verfassen, die sowohl den Anforderungen des § 52a Abs. 2 BImSchG und des § 53 Abs. 2 KrW-/AbfG genügt und auch die Anzeigepflichten nach den jeweiligen Absätzen 1 erfüllt und die gesamte Unternehmensorganisation hinsichtlich des Umweltschutzes umfasst; in diesem Sinne auch Fluck, aaO, § 53 KrW-/AbfG Rn. 46, der zu Recht darauf hinweist, dass in der Praxis Umweltschutzaufgaben in aller Regel durch zentrale Umweltschutzeinheiten wahrgenommen werden für alle an einem Standort betriebenen Anlagen und deshalb eine nur auf eine einzelne Anlage beschränkte Darstellung der Organisation, da kaum nachvollziehbar, auch aus Behördensicht nicht wünschenswert wäre.

<sup>235</sup> Ein Beispiel hierfür ist die Verwaltungsvorschrift des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten, [II A 4a – 53 e 401 (§ 52a) Gült.-Verz. 892 – StAnz. 41/1994 S. 2899 zu den Anzeige- und Mitteilungspflichten gem. § 52a BImSchG.

### **III. Konkretisierung der Organisationspflicht**

Aus den untersuchten Anzeige- und Mitteilungspflichten lassen sich die nachfolgend aufgezeigten Organisationspflichten ableiten.

Die Pflicht zur namentlichen Nennung eines oder mehrerer für die Einhaltung der Betreiberpflichten Verantwortlichen innerhalb der obersten Führungsebene zwingt den Betreiber zur Reflexion über bestehende Organisationsstrukturen und Regelungen der Zuständigkeiten innerhalb der obersten Leitungsebene. Auch wenn die Anzeige selbst keine rechtsgestaltende Wirkung hat, sondern lediglich über vorhandene Strukturen informieren soll, ist der namentlich Benannte zunächst in der Situation, sich der Behörde und ggf. der Staatsanwaltschaft wegen des Vorwurfs eines Organisationsverschuldens erklären zu müssen. Deshalb bieten die Anzeigepflichten einen echten Anreiz, eine klare Aufgabenverteilung innerhalb der einzelnen Ressorts vorzunehmen.

Zur Gewährleistung der Einhaltung einschlägiger umweltrechtlicher Vorschriften ist im Anschluss an eine Verantwortungsaufteilung innerhalb der obersten Leitungsebene eine ebenso klare, lückenlose und widerspruchsfreie Delegation der Pflichten auf sorgfältig ausgewählte Mitarbeiter der

nachfolgenden Hierarchieebenen erforderlich<sup>236</sup>. Die Erfüllung der Pflichten ist des weiteren zu kontrollieren, die Mitarbeiter sind ausreichend zu schulen und zu beaufsichtigen.

Zur Darstellung und Dokumentation der Aufbauorganisation eignen sich beispielsweise Organigramme und Stellenbeschreibungen oder Umweltschutzhandbücher<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> Siehe hierzu auch Feldhaus, NVwZ 1991, 932; Adams, Technische Mitteilungen 88 (1995), 148.

<sup>237</sup> Vergleiche zum Ganzen auch Vorschläge von Büge, DB 1990, 2410;

Zum denkbaren Aufbau eines Umweltschutzhandbuches siehe Behnke, in: Kalmbach/Schmolling, Der Immissionsschutzbeauftragte, S. 25 ff..

#### **IV. Abschließende Betrachtung und Bewertung**

Die Vorschriften der §§ 52a BImSchG, 53 KrW-/AbfG verfolgen das Ziel, die Eigenverantwortung und Eigenkontrolle des Betreibers zu stärken, einen Anreiz für die Schaffung einer transparenten umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation zu bieten und damit eine Erleichterung der behördlichen Überwachung zu schaffen. Dennoch kommt diesen Vorschriften in der Praxis eine eher untergeordnete Rolle zu<sup>238</sup>. Die Ursachen hierfür liegen zum einen in der Konstruktion der Norm selbst, zum anderen im mangelnden Vollzug durch die zuständigen Behörden. Erstens enthalten die Vorschriften selbst keine Verpflichtung, eine Betriebsorganisation zu schaffen, sondern setzen diese nur voraus. Zweitens enthalten sie keine konkreten Vorgaben hinsichtlich des Umfangs. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die sehr unterschiedliche Verwaltungsübung, was die Anforderungen an den Umfang der Mitteilung anbelangt; teilweise werden Verwaltungsvorschriften geschaffen, die konkrete Vorgaben an Inhalt der Mitteilung formulieren, teilweise werden selbst bei Großunternehmen Kurzmitteilungen akzeptiert, die in keinem Fall Aufschluss über die Betriebsorganisation hinsichtlich der Erfüllung der immissionsschutz-

---

<sup>238</sup> Ähnlich Versteyl, aaO, § 53 KrW/AbfG, Rn. 1.



rechtlichen Betreiberpflichten geben.

Drittens- und das dürfte der entscheidende Grund sein – der Gesetzgeber die Nichterfüllung der Pflichten nicht als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeld sanktioniert hat, der Regelungsadressat also zunächst keine spürbaren Folgen zu befürchten hat<sup>239</sup>. Die oben erwähnte Tatsache, dass derjenige, der der Behörde als Ansprechpartner benannt wurde, zunächst auch im Mittelpunkt behördlicher oder gar staatsanwaltlicher Ermittlungen steht, wird von den Verantwortungsträgern zumeist erst dann zur Kenntnis genommen, wenn der Ernstfall eingetreten ist. Aus diesem Grund ist die oben erwähnte Zielsetzung der Vorschriften, einen Anreiz zur Überprüfung und ggfs. Änderung bestehender Organisationsstrukturen zu bieten, im Laufe der Zeit aus dem Blickfeld der Verantwortlichen gerückt. Dies alles hat dazu geführt, dass die Vorschriften zunehmend an Bedeutung verloren haben und in der Literatur hauptsächlich der Vollständigkeit halber Erwähnung finden<sup>240</sup>. Die aufgezeigte Entwicklung ist bedauerlich, da eine echte Chance verpasst wurde, das System betrieblicher Eigenkontrolle frühzeitig zu stärken. In diese Richtung aber wirken neue Umweltschutz- und Sicherheitsmanagement-

---

<sup>239</sup> Versteyl aaO Rn. 3, der allerdings auf die Möglichkeiten hinweist, die Erfüllung der Pflichten mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen, ausführlich ders. aaO Rn. 34 ff.

<sup>240</sup> Versteyl, aaO Rn. 1

system, wie später noch im einzelnen darzustellen sein wird<sup>241</sup>.

---

<sup>241</sup> Siehe Ausführungen unter G.

**E. Die Bestellung von Umweltschutzbeauftragten und deren Einbindung in die betriebliche Organisation**

Zur Gewährleistung des Umweltschutzes im Unternehmen sind eine Vielzahl von gesetzlichen Pflichten zu beachten. Je größer das Unternehmen und je komplexer und vielfältiger die Abläufe, umso mehr ist der Unternehmer bzw. sind die gesetzlichen Vertreter der juristischen Person auf Unterstützung bei der Erfüllung dieser Pflichten durch die Mitarbeiter angewiesen. Der Gesetzgeber hat deshalb das Institut der Betriebsbeauftragten für Umweltschutz in den einzelnen Umweltgesetzen verankert, die insbesondere beratende und kontrollierende Funktionen innerhalb der betrieblichen Organisation des Umweltschutzes wahrnehmen. Ihnen kommt nach der Regelungskonzeption des traditionellen Umweltverwaltungsrechts eine wichtige Rolle zur Sicherstellung einer umweltorientierten Unternehmensführung zu. Wegen ihrer besonderen Bedeutung für die umweltschutzsichernde Betriebsorganisation wird sich der nun folgenden Teil der Arbeit umfassend mit diesem Institut und mit den Fragen, die sich im Zusammenhang mit der konkreten Ausgestaltung und Einbindung in die betriebliche Organisation ergeben, auseinandersetzen.

## **I. Der Begriff des Umweltschutzbeauftragten und die abzugrenzenden Erscheinungsformen**

Zunächst ist der Begriff des“ Umweltschutzbeauftragten“ zu definieren, der den Gegenstand der weiteren Untersuchung bildet.

Für die Einordnung dieses Instituts sind hiervon zunächst die weiteren Erscheinungsformen anderer im Unternehmen zu benennender Funktionsträger abzugrenzen. Insoweit sind innerhalb der Unternehmensorganisation im wesentlichen zwei Kategorien von Funktionsträgern zu unterscheiden: Jene, auf die der Unternehmer ihm nach dem Gesetz obliegende Pflichten zur Erfüllung delegiert hat, und solche Mitarbeiter, die den Unternehmer diesbezüglich unterstützen und ihm aufgrund besonderer Fachkunde beratend zur Seite stehen können. Im ersten Fall handelt es sich um Mitarbeiter, die Unternehmerpflichten erfüllen, also an Stelle des Unternehmers für diesen Pflichten wahrnehmen und entsprechend wie ein Unternehmer für die Erfüllung dieser Pflichten einstehen (§ 14 StGB, § 9 OWiG)<sup>242</sup>. Zu den Verantwortlichen in diesem Sinne zählen beispielsweise die der Behörde gem. §§ 52a Abs. 1 BImSchG, 53 Abs. 1 KrW-/AbfG

---

<sup>242</sup> Durch § 14 StGB wird bewirkt, dass strafbegründende persönliche Merkmale – wie die Unternehmereigenschaft – auf die vom Unternehmer beauftragten Personen erstreckt werden. Entsprechendes gilt für die Parallelvorschrift des § 9 OWiG; siehe Dreher/Tröndle, § 14 Rn. 1a;

Göhler, OWiG-Kommentar, § 9 Rn.1.

Benannten, der Ausführverantwortliche<sup>243</sup>, der Betäubungsmittelverantwortliche<sup>244</sup> oder der Strahlenschutzverantwortliche<sup>245</sup>. Den diesbezüglich einschlägigen Bestimmungen liegt die Idee zugrunde, jeweils ein Mitglied der Unternehmensleitung als Verantwortungsträger der Behörde gegenüber zu benennen<sup>246</sup>.

Hiervon abzugrenzen sind die sog. Betriebsbeauftragten, die selbst keine Unternehmerpflichten tragen, sondern dem Unternehmer und den von ihm beauftragten Personen bei der Ausübung ihrer Pflichten beratend zur Seite stehen sollen. Sie stellen eine Art „betriebliches Überwachungsorgan“<sup>247</sup>

---

<sup>243</sup> Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Ausführverantwortlichen richtet sich nach §§ 19, 20, 22a KWKG, 34 AWG, 138 StGB; vgl. hierzu Hinder, Der Ausführverantwortliche im Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrollrecht, S. 92 ff.

<sup>244</sup> Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 BtMG i.d.F. der Bek. v. 1.3.1994 (BGBl. I, S. 358), zul. geändert am 24.9.1999 (BGBl. I, S. 1935); demnach hat der Antragsteller einer Erlaubnis zum Verkehr mit BtM eine Person zu bestellen, die für die Einhaltung der betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften verantwortlich ist, andernfalls ist die Erlaubnis zu versagen.

<sup>245</sup> Nach §§ 29-31 StrlSchV; abzugrenzen ist der Strahlenschutzverantwortliche vom Strahlenschutzbeauftragten. Strahlenschutzverantwortlicher ist, wer einer strahlenschutzrechtlichen Genehmigung bedarf. Dies ist in der Regel der Betreiber.

<sup>246</sup> Zu §§ 52a Abs. 1 BImSchG und 53 Abs. 1 KrW-/AbfG vgl. Ausführungen unter D.II.1.

<sup>247</sup> Weitere Bezeichnungen, die die Problematik im Zusammenhang mit dem Einsatz von Betriebsbeauftragten verdeutlichen sind in der Literatur zu finden, wie beispielsweise „V-Mann“, „Spion“, „bester Mitarbeiter der Behörde“, vgl. Nachweise hierzu bei Fischer, Der Betriebsbeauftragte im Umweltschutzrecht, S.14 sowie Kaster, GewArch 1998, 129.

dar, das über besondere Fachkunde verfügt. Die Betriebsbeauftragten sind zwar für die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer beratenden, kontrollierenden Funktionen verantwortlich, grundsätzlich aber nicht im Sinne der §§ 14 StGB, 9 OWiG für die Erfüllung der Unternehmerpflichten<sup>248</sup>. Eine Ausnahme hiervon besteht allerdings dann, wenn sie bei der Erfüllung ihrer Pflichten gleichzeitig auch Linienvorgesetzte sind, entsprechende Vorgesetztenfunktionen wahrnehmen und weisungsbefugt sind<sup>249</sup>. Dem liegt der allgemeine Rechtsgedanke zugrunde, dass eine Verantwortlichkeit nur dann gegeben sein kann, wenn mit der Übertragung einer Pflicht gleichzeitig auch die zu ihrer Erfüllung notwendigen Kompetenzen übertragen werden, sog. Grundsatz der Kongruenz von Kompetenz und Verantwortung<sup>250</sup>. Der Gesetzgeber hat dem Betriebsbeauftragten bewusst den Rechtsstatus eines Beauftragten des Betriebes und nicht des Staates verliehen<sup>251</sup>. Das Institut der Betriebsbeauftragten,

---

<sup>248</sup> Sander, NUR 1985, 57; Kaster, GewArch 1998, 138; Details zur Frage des Organisationsverschuldens von Verantwortungsträgern siehe unten Teil 3, I.III.3.

<sup>249</sup> Vgl. Hinder, aaO, S. 93 mwN; Straile, BB 1999 (Beilage 13 zu Heft 41), 2; Kaster, aaO.

<sup>250</sup> Hinder, aaO; siehe auch bereits oben zu den betriebswirtschaftlichen Grundlagen unter B. I.1.a) mit Hinweis auf Bleicher, S. 36.

<sup>251</sup> Vgl. Bericht des Innenausschusses des Bundestages, BT-Drucks. 7/1513 v. 14.1.1974, S. 4; Hoppe /Beckmann/ Kauch, aaO, § 8 Rn. 109 f. Der Betriebsbeauftragte wird z.T. als „selbstgewählter Erfüllungsgehilfe“ bezeichnet, der die Eigeninitiative in Sachen Umweltschutz stärken soll; so auch Steiner, DVBl. 1987,

die dem Unternehmer bei der Erfüllung seiner gesetzlichen Pflichten beratend zur Seite stehen, stellt damit ein Instrument der betrieblichen Eigenkontrolle<sup>252</sup> dar und dient folglich der Entlastung der Vollzugsbehörden<sup>253</sup>.

Zu den Hauptaufgaben aller Betriebsbeauftragten, auf die später noch detailliert einzugehen sein wird<sup>254</sup>, zählen im wesentlichen<sup>255</sup>

- die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften und Auflagen behördlicher Anordnungen und Genehmigungen,
- die Kontrolle der entsprechenden Anlagen und Betriebsteile
- die Förderung der Entwicklung und Einführung umweltfreundlicher Verfahren und Erzeugnisse .

Die Bestellung der gesetzlich vorgeschriebenen Beauftragten ist für Unternehmen und Behörden heute zum gängigen Tagesgeschäft geworden<sup>256</sup>. Die

---

1137.

<sup>252</sup> Im Gegensatz zur Fremdkontrolle, beispielsweise durch Private in Form des Einsatzes sog. Beliehener: Kaster, GewArch 1998, 129.

<sup>253</sup> Reinhardt, AöR 1993, 636; Steiner, DVBl. 1987, 1134 ff.

<sup>254</sup> Siehe Ausführungen zu E.II.

<sup>255</sup> Vgl. Aufzählung bei Michalke, NJW 1990, 417; Rehbinder, aaO, Rn. 238; Fischer, S. 18.

<sup>256</sup> Von „Pflichtstoff“ spricht in diesem Zusammenhang Dirks, DB 1996, 1021; als „geglückten Versuch“ bezeichnet Reinhardt, in AöR 1993, 637 die Einrichtung der Umweltschutzbeauftragten, weil durch diese „institutionalisierte Förderung betrieblicher Ei-

meisten Unternehmen müssen einen oder mehrere Betriebsbeauftragte aufgrund unterschiedlicher Vorschriften, bestellen und in die betriebliche Organisation integrieren. Hierzu gehören die Betriebsbeauftragten, die nach dem Umwelt- und Arbeitsschutzrecht zu bestellen sind, wie beispielsweise der Abfallbeauftragte nach § 54 f. KrW-/AbfG, der Immissionsschutzbeauftragte gem. §§ 53 f. BImSchG i.V.m. der 5. BImSchV, der Störfallbeauftragte gem. §§ 58a ff. BImSchG i.V.m. der 5. BImSchV, der Gewässerschutzbeauftragte gem. §§ 21a ff. WHG, der Gefahrgutbeauftragte gem. § 1 GbV, die Strahlenschutzbeauftragten nach §§ 29 ff. StrlSchV und nach §§ 13 ff. RÖV, der Gefahrstoffbeauftragte gem. § 2 ChemVerbotsV, der Beauftragte für biologische Sicherheit nach § 16 GenTSV, Fachkräfte für Arbeitssicherheit gem. §§ 1, 5 ASiG, der Betriebsarzt nach §§ 1, 2 ASiG, Ersthelfer gem. § 10 ArbSchG und Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII. Im Bereich des Arbeitsschutzes existieren neben den gesetzlich vorgeschriebenen Betriebsbeauftragten Sachverständige und Sachkundige, die aufgrund der berufsgenossenschaftlichen Unfallverhütungsvorschriften (BGV) – als autonomes Satzungsrecht der Unfallversicherungsträger- vorgeschrieben

---

geninitiative“ neue Kapazitäten im umweltverwaltungsrechtlichen Vollzug erschlossen und die Durchsetzung umweltrechtlicher Vorgaben vorangetrieben werden konnte.



sind. Darüber hinaus sind im Bereich des Datenschutzes Datenschutzbeauftragte gem. § 36 BDSG zu bestellen. Unternehmen der Pharmaindustrie haben insbesondere Pharmazeutische Stufenplanbeauftragte gem. § 63a AMG, Pharma- Informationsbeauftragte, § 73a AMG, Sicherheitsbeauftragte für Medizinprodukte gem. § 31 MPG sowie bei Durchführung von Tierversuchen auch einen Tierschutzbeauftragten nach § 8b TierschutzG zu bestellen<sup>257</sup>.

Da die Bestellung von Betriebsbeauftragten in zahlreichen gesetzlichen Regelungen vorgesehen ist und der Begriff des „Umweltschutzbeauftragten“ nicht legaldefiniert ist, muss zunächst der Kreis der zu untersuchenden Bestimmungen festgelegt werden. Wie der historische Teil gezeigt hat, sind insoweit insbesondere die Vorschriften zur Bestellung von Betriebsbeauftragten gem. §§ 53 ff. BImSchG, 21a ff. WHG, 54 ff. KrW-/AbfG zu nennen, die eine wichtige Grundlage der gesetzlichen Forderung nach einer *umweltorientierten* Unternehmensführung bilden<sup>258</sup>. Ebenso wie die zuvor beschriebenen Anzeige- und Mitteilungspflichten soll hierdurch die freiwillige Befolgung

---

<sup>257</sup> Eine umfassende Darstellung der zu bestellenden Betriebsbeauftragten in der gewerblichen Wirtschaft enthält der Beitrag von Straile, BB 1999 (Beilage 13 zu Heft 41), 1 ff.

<sup>258</sup> Reh binder, in: Salzwedel u.a., Grundzüge des Umweltrechts, Rn. 237 ff.

umweltschützender Vorgaben unterstützt werden. Die nach den vorgenannten gesetzlichen Bestimmungen zu bestellenden Beauftragten werden häufig als sog. Umweltschutzbeauftragte bezeichnet - ein Begriff, der im Gesetz so zwar nicht existiert, der hierfür aber gemeinhin als Oberbegriff verwendet wird<sup>259</sup>. Unbestritten sind hierzu jedenfalls die Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz (§§ 53-58 BImSchG), Abfall (§§ 54 f. KrW-/AbfG) und Gewässerschutz (§§ 21a-21g WHG) zu zählen, da mit der Pflicht zur Bestellung Umweltschutzbelange verfolgt werden. Fraglich ist, ob darüber hinaus ist aber auch der Störfallbeauftragte (§§ 58a-58d BImSchG) in diesen Kreis aufzunehmen ist<sup>260</sup>. Dagegen könnte sprechen, dass diesbezüglich Gesichtspunkte der Anlagensicherheit im Vordergrund stehen. Eine Trennung macht aber schon deshalb keinen Sinn, weil die gesetzlichen Regelungen im engen Zusammenhang stehen und aufeinander Bezug nehmen. So gilt beispielsweise die 5. BImSchV sowohl für die Bestellung des Immissionsschutz- als auch des Störfallbeauftragten. Zudem ist auch der Störfallbeauftragte aufgrund des BImSchG zu bestellen. In der Praxis werden häufig die Funktio-

---

<sup>259</sup> Fischer, Der Betriebsbeauftragte im Umweltschutzrecht, S. 16; Dirks, DB 1996, 1021.

<sup>260</sup> So auch Kaster, GewArch 1998, 129; Fischer, aaO, S. 17, der sich dann aber in seiner folgenden Untersuchung nur auf die drei Umweltschutzbeauftragten für Immissionsschutz, Abfall und Gewässerschutz bezieht.

nen des Immissionsschutz- und des Störfallbeauftragten in Personalunion wahrgenommen, eben weil sich die Tätigkeitsbereiche und Aufgabenfelder überschneiden<sup>261</sup>. Letztendlich dient auch der sichere Anlagenbetrieb und die Verhinderung von Störfällen dem Schutz der Umwelt, so dass der Störfallbeauftragte in die vorliegende Untersuchung einbezogen werden soll.

Unter den Begriff des Umweltschutzbeauftragten werden zum Teil auch der Gefahrgutbeauftragte<sup>262</sup> sowie der Strahlenschutzbeauftragte eingeordnet. Gem. § 1 Abs. 1 GbV<sup>263</sup> besteht die Verpflichtung zur Bestellung eines Gefahrgutbeauftragten, wenn eine bestimmte Menge an Gefahrgütern pro Jahr zum Transport im öffentlichen Verkehrsraum<sup>264</sup> anfallen. Die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit des Gefahrgutbeauftragten sind im Transportrecht und nicht im Umweltrecht begründet und betreffen

---

<sup>261</sup> Im Ergebnis so auch Fischer, aaO, S. 17

<sup>262</sup> Vgl. Ausführungen bei Dirks, DB 1996, 1021 ff., die unter den Begriff Umweltschutzbeauftragte offenbar die Beauftragten für Immissionsschutz, Gewässerschutz, Abfall, Störfall und den Gefahrgutbeauftragten subsumiert.

<sup>263</sup> Verordnung über die Bestellung von Gefahrgutbeauftragten und die Schulung der beauftragten Personen in Unternehmen und Betrieb (Gefahrgutbeauftragtenverordnung – GbV) vom 12.12.1989 (BGBl. I, S. 2185, i.d.F. der Bek. v. 26.3.1998 (BGBl. I, S. 649), zul. geändert am 21.12.1999 (BGBl. I, S. 2509).

<sup>264</sup> Die Verpflichtung besteht für Unternehmer, die an der Beförderung gefährlicher Güter mit Eisenbahn-, Straßen-, Wasser- oder Luftfahrzeugen beteiligt sind, § 1 Abs. 1 GbV; Befreiungen sind nach Maßgabe des § 1b GbV möglich.

vor allem die Überprüfung der richtigen Kennzeichnung der Gefahrgüter, jeweils in Abhängigkeit von der zulässigen gewählten Transportart. Der sichere Transport von Gefahrgütern stellt aber ohne Zweifel eine für den Umweltschutz relevante Maßnahme dar. Zudem ergeben sich in der Praxis Überschneidungen zur Tätigkeit des Störfall-, Immissionsschutz- oder Gewässerschutzbeauftragten dann, wenn die Güter zum Transport bereitgestellt werden und die Bereitstellung länger als 24 Stunden dauert, da diese dann dem Lagerbegriff des § 3 Abs. 3 GefStoffV<sup>265</sup> unterfällt. Der Gefahrgutbeauftragte ist deshalb ebenfalls in die Betrachtung mit einzubeziehen.

Bei der Aufzählung der Umweltschutzbeauftragten werden darüber hinaus auch die sog. Strahlenschutzbeauftragten gem. §§ 29 ff. StrlSchV<sup>266</sup>

---

<sup>265</sup> Verordnung zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Gefahrstoffverordnung – GefStoffV), BGBl. I S. 1782, ber. S. 2049, zuletzt geändert durch Gesetz v. 12.6.1998, BGBl. I S. 1286.

<sup>266</sup> Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen (Strahlenschutzverordnung – StrlSchV) i.d.F. der Bekanntmachung v. 30.6.1989 (BGBl. I S. 1321, ber. S. 1926; zuletzt geändert durch die 4. Änd.VO v. 18.8.1997 (BGBl. I S. 2113)). Unter den in dieser Arbeit definierten „Umweltschutzbeauftragten“ nimmt der Strahlenschutzbeauftragte allerdings eine Sonderrolle ein, da er in seinem Aufgabenbereich unmittelbar und neben dem Betreiber für die Einhaltung strahlenschutzrechtlicher Pflichten verantwortlich ist, § 31 Abs. 3 StrlSchV. Ihm sind für sofortige Maßnahmen der Gefahrenabwehr eigene Entscheidungsbefugnisse zu übertragen, § 29 Abs. 2 u. 3 StrlSchV. Der Strahlenschutzbeauftragte ist damit in die Linienorganisation eingegliedert, leitet selbst überwachungsbedürftige Tätigkeiten (vgl. auch UGB-KomE,

genannt<sup>267</sup>, wobei dann konsequenterweise auch die Beauftragten gem. §§ 13 ff. RÖV<sup>268</sup> sowie die Beauftragten für biologische Sicherheit gem. § 16 GenTSV<sup>269</sup> zu den Umweltschutzbeauftragten zu zählen sind<sup>270</sup>. Von ihrer Zielsetzung her gehören diese Vorschriften allerdings systematisch eher in den Bereich des Arbeitsschutzes<sup>271</sup> und der Anlagensicherheit<sup>272</sup> und sollen daher nur am Rande behandelt werden, soweit sich Schnittstellen zu den klassischen Umweltschutzbeauftragten ergeben.

## **II. Funktionen der Umweltschutzbeauftragten**

Im folgenden Teil der Arbeit, soll die Bedeutung der Umweltschutzbeauftragten für die umweltschutzsichernde Betriebsorganisation anhand ihrer

---

S. 742)

<sup>267</sup> Salje, BB 1993, 2297.

<sup>268</sup> Verordnung über den Schutz vor Schäden durch Röntgenstrahlen (Röntgenverordnung – RÖV), in Kraft seit dem 15.1.1987 (BGBl. I, S. 114), letzte Änderung am 25.7.1996 (BGBl. I, S. 1172).

<sup>269</sup> Verordnung über die Sicherheitsstufen und Sicherheitsmaßnahmen bei gentechnischen Arbeiten in gentechnischen Anlagen (Gentechnik-Sicherheitserordnung – GenTSV) v. 24.10.1990 (BGBl. I, 2340; BGBl. I, S. 285).

<sup>270</sup> Eine vergleichbare Einordnung unter den Begriff der „Umweltschutzbeauftragten“ nimmt auch der Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum UGB beim BMU (UGB-KomE) von 1998 vor, siehe UGB-KomE, S. 742.

<sup>271</sup> Hierzu gehören auch die Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und sonstigen Fachkräfte für Arbeitssicherheit, die der Arbeitgeber nach den Vorgaben des ASiG zu bestellen hat, siehe Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit v. 12.12.1973 (BGBl. I, S. 1885), zul. geändert durch Gesetz v. 19.12.1998 (BGBl., S. 3843, 3849).

<sup>272</sup> Sander, NuR 1985, 56; Jarass, aaO, § 55 Rn. 21.

Funktionen aufgezeigt und die Möglichkeiten der Integration in die Organisation diskutiert werden, die eine bestmögliche Aufgabenerfüllung sicherstellen kann.

Die Aufgaben der Betriebsbeauftragten sind in den verschiedenen Umweltgesetzen festgelegt. Wegen der sektoralen Aufspaltung der Umweltgesetze nach den einzelnen Umweltmedien gibt es zwar gesonderte Regelungen für die unterschiedlichen Beauftragten, die aber durch zahlreiche Novellierungen der wichtigsten Umweltgesetze auf Bundesebene eine weitgehende Harmonisierung erfahren haben<sup>273</sup>.

Es lassen sich daher zumindest für die sog. klassischen Umweltschutzbeauftragten, quasi als gemeinsamer Nenner, vier Kategorien von Funktio-

---

<sup>273</sup> Im Gegensatz zu den übrigen Umweltschutzbeauftragten ist für den Gewässerschutzbeauftragten im § 21b Abs. 4 WHG vorgesehen, dass die Behörde die Aufgaben näher regeln, oder von den gesetzlich festgelegten abweichend, dessen Funktionen erweitern oder beschränken darf. Die Regelungsmöglichkeiten der Behörde sind allerdings insoweit eingeschränkt, als Sinn und Zweck der gesetzlichen Vorgaben nicht unterlaufen werden darf, d.h., es besteht keine unmittelbare Berichtspflicht an die Behörde, da dies die Grundkonzeption des Beauftragten als Beauftragter des Betriebes und nicht der Behörde in Frage stellen würde. Vgl. hierzu Ausführungen bei Fischer, aaO, S. 31 f.; Kaster, GewArch 1998, 135. Eine Erweiterung oder Beschränkung der gesetzlich umschriebenen Aufgaben ist in einer Anordnung zur Bestellung von Immissionschutzbeauftragten gem. § 53 Abs. 2 BImSchG hingegen nicht möglich, da das BImSchG keine dem § 21b Abs. 4 WHG entsprechende Regelung enthält; so Hansmann, aaO, § 53 Rn. 19 mwN.

nen<sup>274</sup> definieren, anhand derer die Tätigkeitsfelder der Umweltschutzbeauftragten im Unternehmen aufgezeigt werden sollen.

## 1. Überwachungsfunktion

Die Umweltschutzbeauftragten sind vor allem ein Instrument betrieblicher Eigenkontrolle. Daher hat der Gesetzgeber die Überwachungsfunktion in den einzelnen Fachgesetzen ausdrücklich normiert. Demnach haben die Beauftragten die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben innerhalb der betrieblichen Prozesse und somit die Rechtskonformität der unternehmerischen Tätigkeit zu überprüfen. Dabei ergibt sich das Maß der Überwachungstätigkeit nach dem Sinn und Zweck der Kontrollfunktion. Da eine lückenlose Überprüfung unmöglich ist, muss sie sich auf stichprobenartige Kontrollen beschränken<sup>275</sup>, die sowohl von der Art und Weise ihrer Durchführung als auch hinsichtlich ihrer Häufigkeit den Beauftragten in die Lage versetzen sollen, zu beurteilen, inwieweit den gesetzlichen Pflichten genüge getan wird<sup>276</sup> und wo gegebenenfalls Defizite in der organisatorischen Umsetzung gesetzlicher Vorgaben bestehen. Die verschiedenen Umweltgesetze zählen dabei beispielhaft mögliche Kontrollmaßnahmen auf, ohne jedoch abschließen-

---

<sup>274</sup> Reinhardt, aaO, S. 636; ähnlich auch Fischer, aaO, S. 25 ff.; Kaster, GewArch 1998, 135.

<sup>275</sup> Anders Kaster, aaO, S. 136.

<sup>276</sup> Fischer, aaO, S. 27 mwN.

den Charakter zu haben<sup>277</sup>.

Wichtiges Kontrollmittel ist z.B. die Durchführung von Messungen<sup>278</sup> sowie die Überprüfung von Abläufen. Als weitere Maßnahmen kommen das Führen von Mitarbeitergesprächen und die Analyse hergestellter Produkte in Betracht.

Das Ergebnis der durchgeführten Kontrollen ist unmittelbar dem Anlagenbetreiber bzw. dem von ihm beauftragten Betriebsleiter mitzuteilen und sind ggf. Vorschläge zur Beseitigung festgestellter Mängel zu unterbreiten<sup>279</sup>. Aufgrund seiner Funktion als Beauftragter und in den meisten Fällen auch wegen seiner Stellung als Mitarbeiter des Unternehmens und dem hieraus resultierenden Vertrauensverhältnis, ist eine Weiterleitung festgestellter Mängel an die Behörde nicht vorgesehen und kann sogar unzulässig sein<sup>280</sup>. Dementsprechend kann auch die Behörde den Zugriff auf dokumentierte Kontrolltätigkeiten nicht gegen den Willen des

---

<sup>277</sup> Fischer, aaO, S. 27 mwN

<sup>278</sup> Gem. § 54 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BImSchG ist es die Aufgabe des Immissionsschutzbeauftragten, in regelmäßigen Abständen Messungen von Emissionen und Immissionen durchzuführen. Der Gewässerschutzbeauftragte hat entsprechend eine regelmäßige Kontrolle der Abwasseranlagen durch Messungen des Abwassers durchzuführen, § 21 Abs. 2 Nr. 1 WHG. Der Abfallbeauftragte muss gem. § 55 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 KrW-/AbfG die Betriebsstätte kontrollieren sowie die in den Anlagen anfallenden Abfälle und deren Verwertung oder Beseitigung überprüfen.

<sup>279</sup> Hansmann, aaO, § 54 Rn. 14.

<sup>280</sup> Hansmann, aaO.



Anlagenbetreibers verlangen<sup>281</sup>.

Die Kontrollfunktion ist mithin ein Instrument zur ständigen Überprüfung betrieblicher Abläufe im Hinblick auf deren Rechtskonformität, für deren Gewährleistung der Betreiber verantwortlich ist.

## **2. Initiativfunktion**

Das bloße Einhalten gesetzlicher oder behördlicher Vorgaben allein kann effektiven Umweltschutz nicht gewährleisten, da diese zumeist erst am Ende des Produktionsprozesses ansetzen, indem beispielsweise bestimmte Grenzwerte vorgeschrieben werden, die den maximal zulässigen Schadstoffaustritt festlegen. Vielmehr muss im Rahmen einer umweltorientierten Betriebsführung wesentlich früher angesetzt werden. Daher sollen die Umweltschutzbeauftragten nach ihrer sog. Initiativ- oder Hinwirkungsfunktion<sup>282</sup> ihre Ideen und Vorstellungen umweltschützender, ressourcenschonender Verfahren und Prozesse bereits in Form von Stellungnahmen zu Investitionsentscheidungen einbringen. Sie sollen auf die Einführung umweltfreundlicher Verfahren und Erzeugnisse hinwirken. Damit soll sichergestellt sein, dass die Unternehmensführung ökologische Aspekte erkennt und im Rahmen der zu treffenden Entscheidungen berück-

---

<sup>281</sup> Fischer, aaO, S. 27 mwN.

<sup>282</sup> Siehe §§ 54 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 2 BImSchG, 21b Abs. 1 Nr. 2, 3 WHG, § 55 Abs. 1 S. 2 Nr. 4, 5 KrW-/AbfG.

sichtigt<sup>283</sup>. Sie leisten auf diese Weise einen entscheidenden Beitrag zu umwelttechnologischer Innovationsförderung<sup>284</sup>

Weisungsbefugnisse haben die Beauftragten jedoch nicht, so dass die Entscheidungsträger nicht zur Umsetzung der Vorschläge verpflichtet sind. Der Erfolg oder Nichterfolg bei der Ausübung der Initiativfunktion hängt demnach entscheidend vom Engagement, der internen Akzeptanz und Überzeugungskraft des jeweiligen Beauftragten ab.

### **3. Informationsfunktion**

Die Umweltschutzbeauftragten<sup>285</sup> sollen über die oben genannten Funktionen hinaus für ein besseres Verständnis der Beschäftigten in allen Fragen des Umweltschutzes sorgen. Die Aufgabe zur Information besteht also gegenüber den Mitarbeitern, deren Umweltbewusstsein hierdurch gestärkt werden soll. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass letztendlich Umweltschutz im Unternehmen nur erfolgreich betrieben werden kann, wenn auch die Beschäftig-

---

<sup>283</sup> Vgl. Fischer, aaO, S.26. Ob allerdings der Gesetzgeber bzgl. der Regelung des § 54 BImSchG der Initiativfunktion eine besondere Stellung vor den übrigen Funktionen, insb. der Kontrollfunktion einräumen wollte, lässt sich entgegen der Meinung von Fischer, aaO, nicht allein aus der systematischen Einordnung der Hinwirkungsfunktion vor den übrigen Funktionen entnehmen.

<sup>284</sup> Ladeur in: UTR 5 (1988), S. 329.

<sup>285</sup> Die Informationsfunktion ist gesetzlich festgeschrieben für den Immissionsschutz-, Gewässerschutz- und Abfallbeauftragten, §§ 54 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BImSchG, 21b Abs. 1 Nr. 1 WHG, 55 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 KrW-/AbfG.

ten den Umweltschutzgedanken verinnerlicht haben und Umweltschutz im Unternehmen gelebt wird<sup>286</sup>.

#### **4. Berichtsfunktion**

Die Umweltschutzbeauftragten haben Jahresberichte zu erstellen, die an die Betreiber weiterzuleiten sind<sup>287</sup>. In der Regel werden diese Berichte unmittelbar der Führungsebene im Unternehmen zur Verfügung gestellt. Sie sollen dem Management einen zusammenfassenden Überblick über die Umweltaktivitäten und die Umweltsituation des Unternehmens vermitteln sowie Schwachstellen aufzeigen<sup>288</sup>.

### **III. Praktische Ausgestaltung**

Die Verwirklichung der gesetzgeberischen Intention, die mit der Einführung des Instituts der Betriebsbeauftragten verfolgt wurde, hängt wesentlich von der praktischen Umsetzung innerhalb der betrieblichen Organisation ab.

In diesem Zusammenhang stellen sich zahlreiche Fragen, auf die die gesetzlichen Vorschriften nur zum Teil Antworten geben. Die hierdurch gewährte Freiheit der Organisation wird – quasi als Kehrseite der Medaille – begrenzt durch die Lehre vom Organisationsverschulden<sup>289</sup>; d.h., der Unter-

---

<sup>286</sup> Vgl. auch Dirks, DB 1996, 1025 mwN.

<sup>287</sup> Siehe §§ 54 Abs. 2, 58b Abs. 2 BImSchG, 21b Abs. 2 WHG, 55 Abs. 2 KrW-/AbfG; § 1c Abs. 1 S. 2 iVm Anlage 1, Nr. 4.GbV.

<sup>288</sup> So Dirks, aaO, 1026.

<sup>289</sup> Zum Begriff des Organisationsverschuldens siehe Ausführungen

nehmer darf zwar frei über Art und Weise der Einbindung seiner Betriebsbeauftragten in die Betriebsorganisation entscheiden, hierbei jedoch keine Fehler machen, die dem Sinn und Zweck der Bestellung zuwiderlaufen.

Die Pflicht zur Bestellung von Umweltschutzbeauftragten besteht für Unternehmen nach bestimmten im Gesetz festgelegten Voraussetzungen oder kraft behördlicher Anordnung<sup>290</sup>. Trifft den Unternehmer diese Pflicht, so stellt sich für ihn beispielsweise die Frage, ob eigene Mitarbeiter hierzu ausgewählt werden oder externe Kräfte zu engagieren sind. Des weiteren ist zu klären, wie viele Beauftragte erforderlich sind, ob eine Person mehrere Beauftragtenfunktionen wahrnimmt oder mehrere Personen diese Aufgabe im Rahmen ihrer sonstigen

---

zu I.III.2.a)

<sup>290</sup> Die Pflicht zur Bestellung eines Immissionsschutzbeauftragten besteht gem. § 1 der 5. BImSchV für Betreiber einer im Anhang I der Verordnung aufgeführten genehmigungsbedürftigen Anlage; hierzu gehören z.B. Kraftwerke, Großfeuerungsanlagen und Chemieanlagen, Abfallverbrennungsanlagen ab einer bestimmten Leistung; Störfallbeauftragte sind zu bestellen durch Betreiber von Anlagen, die in den Anwendungsbereich der StörfallVO fallen; Benutzer von Gewässern, die an einem Tag mehr als 750 m<sup>3</sup> Abwasser einleiten dürfen müssen einen Gewässerschutzbeauftragten bestellen, § 21b Abs.1 WHG – auch bei geringeren Mengen auf Anordnung der zuständigen Behörde, § 21b Abs. 2 WHG. Abfallbeauftragte sind gem. § 54 Abs. 1 KrW-/AbfG von Betreibern gem. § 4 BImSchG genehmigungsbedürftiger Anlagen, in denen regelmäßig besonders überwachungsbedürftige Anlagen anfallen, oder Betreiber ortsfester Sortier-, Verwertungs- oder Abfallbeseitigungsanlagen oder durch Anordnung der Behörde zu benennen.

Fachaufgaben erledigen sollen, auf welcher hierarchischen Stufe der Beauftragte anzusiedeln ist, und ob er gleichzeitig weisungsbefugt sein sollte. Sind mehrere Beauftragte bestellt, so müssen die Kommunikationswege unter den Beauftragten geregelt werden und hierzu u.U. Ausschüsse und Gremien eingerichtet werden. Aber auch die Kommunikation zu den übrigen Mitarbeitern sowie zur Unternehmensleitung muss organisatorisch abgesichert sein<sup>291</sup>.

Die aufgeworfenen Fragen verdeutlichen, dass die praktische Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zahlreiche unternehmerische Entscheidungen erfordert. Die optimale Organisation ist zugleich eine Herausforderung und die Basis einer erfolgreichen Tätigkeit der Betriebsbeauftragten. Die nachfolgenden Ausführungen sollen die organisatorischen Fragestellungen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, aufgreifen und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen. Es sollen die Bedeutung und die Auswirkungen organisatorischer Maßnahmen sowie die Vielfalt der Möglichkeiten in diesem Bereich herausgestellt werden. Hierbei ist jedoch nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass es diesbezüglich keine allgemeingültigen Regeln geben kann. Betriebsorganisatorische Entscheidungen

---

<sup>291</sup>Der Betreiber muss die organisatorischen Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Beauftragte seine Funktionen auch erfüllen kann; vgl. hierzu Fischer, aaO, S. 32.

hängen wesentlich von der Größe des Unternehmens, der Unternehmenskultur und sonstigen Faktoren ab, die zu berücksichtigen sind. Ob eine Organisation die gesetzlichen Anforderungen erfüllt oder nicht, kann letztlich nur im Einzelfall entschieden werden.

## 1. **Betriebszugehörigkeit**

Für den Unternehmer stellt sich die Frage, ob der Beauftragte aus dem internen Mitarbeiterstamm ausgewählt werden kann oder ob hierfür ein externer Berater, z.B. in Form einer Fremdfirma, auf der Basis eines Dienstleistungsvertrages eingesetzt werden soll. Fraglich ist dafür zunächst, ob das Gesetz die Bestellung externer Auftraggeber überhaupt zulässt.

Dem Institut der sog. „klassischen Umweltschutzbeauftragten“ liegt grundsätzlich das Modell des betriebsangehörigen Betriebsbeauftragten zugrunde<sup>292</sup>. Dieses belegen vor allem die Vorschriften über das Benachteiligungsverbot und den Kündigungsschutz<sup>293</sup>. Für die Bestellung von Immissionsschutz- und Störfallbeauftragten sehen § 1 Abs. 1 und Abs. 2 der 5. BImSchV ausdrücklich die Bestellung von betriebsangehörigen Auftraggebern vor. Sie enthalten jedoch ausdrücklich als Ausnahmeregelung die Möglichkeit, auch betriebs-

---

<sup>292</sup> Kaster, GewArch 1998, 134.

<sup>293</sup> Zur arbeitsrechtlichen Stellung der Umweltschutzbeauftragten vgl.

fremde Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte zu bestellen, sofern die zuständige Behörde einem entsprechenden Antrag stattgibt<sup>294</sup>. Eine solche Ausnahme darf nur dann erfolgen, wenn die sachgemäße Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben dieser Beauftragten nicht gefährdet wird, § 5 der 5. BImSchV. Entsprechendes gilt für den Abfallbeauftragten, §§ 1 Abs. 1, 4 AbfBetrV.

Für den Gewässerschutzbeauftragten hingegen ist keine Regelung über die Frage der Betriebszugehörigkeit vorhanden<sup>295</sup>.

Der Gesetzgeber verbietet demnach nicht die Bestellung externer Beauftragter, so dass grundsätzlich sowohl interne Mitarbeiter als auch externe Stellen diese Funktion wahrnehmen dürfen<sup>296</sup>. Das der Bestellung zugrunde liegende Rechtsverhältnis zwischen Beauftragtem und Besteller wird bei einem betriebsangehörigen Beauftragten in Form eines Arbeitsvertrages gestaltet. Bei einem Betriebsfremden hingegen wird das Verhältnis z.T. als Werkvertrag gem. §§ 631 ff. BGB oder als Geschäftsbesorgungsvertrag gem. §§ 675 ff. BGB formuliert.<sup>297</sup> Es dürfte sich aber wohl eher um ei-

---

Fischer, aaO, S. 112 ff.; Bährle, UPR 1995, 93 ff.

<sup>294</sup> Siehe auch Jarass, aaO, § 53 Rn. 13; Kotulla, GewArch 1994, 179.

<sup>295</sup> Kaster, aaO, 135. Gleiches gilt für den Gefahrgutbeauftragten.

<sup>296</sup> Umstritten ist, ob diesbezüglich sowohl natürliche als auch juristische Personen in Betracht kommen; vgl. hierzu Ausführungen bei Fischer, aaO, S. 52.

<sup>297</sup> So Czychowski/Gieseke/Wiedemann, WHG-Kommentar, § 21c

nen Dienstleistungsvertrag i.S.d. §§ 611 ff. BGB oder um einen Geschäftsbesorgungsvertrag mit Dienstvertragscharakter handeln, da kein vereinbartes Werk hergestellt, bzw. kein konkreter Erfolg geschuldet, sondern vielmehr eine ständig wiederkehrende Beratungsleistung erbracht wird.

Abgesehen von der Wahl der Vertragsform muss das Vertragsverhältnis inhaltlich so ausgestaltet sein, dass es dem Beauftragten möglich wird, seine Aufgaben zu erfüllen. Es muss ihm beispielsweise die jederzeitige Zutrittsmöglichkeit zu den umweltrelevanten Bereichen sowie der Einblick in diverse Unterlagen wie beispielsweise Messprotokolle gewährt werden. Hierzu korrespondierend sollte allerdings zum Schutz des Unternehmens vor unberechtigter Weitergabe interner Daten ebenso die vertragliche Verpflichtung des Beauftragten zur Geheimhaltung aller ihm im Zusammenhang mit seiner Beauftragentätigkeit bekannt gewordenen Sachverhalte und Daten auch nach Beendigung des Vertragsverhältnisses aufgenommen werden.

Des weiteren muss ebenfalls die jederzeitige Möglichkeit der Kontaktaufnahme zu den Mitarbeitern und Entscheidungsträgern im Unternehmen

---

Rn. 3; der auch den Auftrag gem. §§ 662 ff. BGB als mögliche Vertragsart nennt; diese Möglichkeit der unentgeltlichen Gestaltung des Rechtsverhältnisses ist aber wohl eher theoretischer Natur und wird in der Praxis wohl kaum Anwendung finden.



vertraglich sichergestellt sein<sup>298</sup>.

Von der Möglichkeit der Benennung externer Auftraggeber werden vor allem kleinere und mittlere Unternehmen Gebrauch machen<sup>299</sup>, wenn aus den eigenen Reihen die Mitarbeiter nicht über die erforderliche Fachkunde<sup>300</sup> verfügen. Es kann kostengünstiger sein, eine Fremdfirma mit diesen Aufgaben zu betrauen, als entsprechend qualifizierte Mitarbeiter einzustellen, die zur Erledigung ihrer Funktion als Betriebsbeauftragter schließlich zumindest teilweise von ihren sonstigen Aufgaben freigestellt werden müssen, um ausreichend Zeit hierfür zu haben<sup>301</sup>. Aber auch Großunternehmen gehen- dem Trend des Outsourcing<sup>302</sup> folgend- mehr

---

<sup>298</sup> Czychowski/Gieseke/Wiedemann, aaO, § 21c Rn. 15

<sup>299</sup> So auch Czychowski/Gieseke/Wiedemann, aaO, § 21c Rn. 15.

<sup>300</sup> Nach dem Sinn und Zweck des Instituts des Betriebsbeauftragten als beratender Instanz ist für dessen Bestellung eine hierfür ausreichende fachliche Qualifikation Voraussetzung, §§ 55 Abs. 2 BImSchG, 21c Abs. 2 WHG, 55 Abs. 3 KrW-/AbfG iVm § 55 Abs. 2 BImSchG. Diese wird für den Immissionsschutz- und Störfallbeauftragten in § 7 ff. der 5. BImSchV näher konkretisiert. Eine entsprechende Anwendung dieser Bestimmungen auf die Anforderungen an die Fachkunde für Abfall- und Gewässerschutzbeauftragte wird zu Recht befürwortet, vgl. Fischer, aaO, S. 41 mwN. Abgesehen von der fachlichen Eignung ist in persönlicher Hinsicht auf die Zuverlässigkeit des Beauftragten zu achten, § 10 der 5. BImSchV; auch insoweit ist eine analoge Anwendung der Vorschriften auf die übrigen Umweltschutzbeauftragten sinnvoll, siehe Fischer, aaO, S. 42 mwN; darüber hinaus kann ergänzend auf die zum gewerberechtlichen Zuverlässigkeitsbegriff entwickelten Grundsätze in Rechtsprechung und Literatur zurückgegriffen werden.

<sup>301</sup> Fischer, aaO, S. 32 mwN.

<sup>302</sup> Unter dem Begriff des Outsourcing ist die Verlagerung von Wert-

und mehr dazu über, diese Funktionen auf Externe zu übertragen, um Personalkosten zu senken<sup>303</sup>.

Abgesehen von dem Vorteil möglicher Kosteneinsparungen besteht auch eine größere persönliche Distanz zu den internen Mitarbeitern und damit eine größere Objektivität, wenn es um die Kontrolle interner Betriebsabläufe geht. Externe Beauftragte verfügen in aller Regel über praktische Erfahrung aus einer vergleichbaren Tätigkeit in anderen Unternehmen und werden als Experten auf ihrem Gebiet häufig eher anerkannt, als der interne Mitarbeiter, der - „Prophet im eigenen Land“ - dieselbe Funktion wahrnimmt<sup>304</sup>. Gleichwohl kann sich die bei einem Externen fehlende Identifikation mit dem Unternehmen und die fehlende soziale Einbindung auch nachteilig auswirken. Insbesondere im Hinblick auf die Initiativfunktion ist das Vertrauen in die Person des Beauftragten und dessen innerbetriebliche Akzeptanz von großer Bedeutung, vor

---

schöpfungsaktivitäten des Unternehmens auf Externe zu verstehen. Hierdurch wird eine Konzentration auf die Kernaktivitäten erreicht, wodurch Kostenvorteile realisiert werden können. Im Extremfall können ganze Abteilungen ausgegliedert werden; vgl. Definition aus: Gabler-Wirtschaftslexikon, 14 Auflage 1997, Wiesbaden, S. 2914.

<sup>303</sup> Insoweit ist zu beachten, dass die Kosten für Externe Berater/Fremdfirmen zu den sog. Sachkosten zählen und damit nicht die Personalkostenquote erhöhen. Vor dem Hintergrund der Diskussion um die hohen Lohnnebenkosten, die die Unternehmen belasten, ist dies ein wichtiger Aspekt, vgl. auch Gabler-Wirtschaftslexikon, aaO.

<sup>304</sup> Czychowski/Gieseke/Wiedemann, aaO, § 21c Rn. 15.

allem, wenn es um seine Einbindung in Investitionsentscheidungen geht. Zudem hat der Betriebsbeauftragte aufgrund seiner zahlreichen Funktionen tiefgreifende Einblicke in das Betriebsgeschehen, so dass die Bestellung externer Kräfte unter dem Aspekt der Gefährdung des Unternehmens durch Wirtschaftskriminalität in Form von Industriespionage ein nicht zu unterschätzendes Risiko darstellt.

Die Bestellung von externen Betriebsbeauftragten kann zwar im Einzelfall sinnvoll, sollte aber nicht die Regel sein. Dies würde der Intention des Gesetzgebers eindeutig zuwiderlaufen. Es ist insbesondere fraglich, inwieweit Kontroll- und Initiativfunktion bei einem Externen wirklich ausreichend wahrgenommen werden. Der Gesetzgeber hat die Konfliktsituation gesehen, in der sich der Beauftragte befindet, wenn er zwar notwendige, aber häufig kostenintensive Vorschläge zur Verringerung der durch das Unternehmen verursachten Umweltbelastung vorschlägt, in dem er Benachteiligungsverbot, Kündigungsschutz und Vortragsrechte ausdrücklich normierte. Wie leicht lässt sich demgegenüber der Externe austauschen, der den Unternehmer mit allzu unangenehmen Ratschlägen und kostspieligen Plänen konfrontiert.

## **2. Anzahl der Beauftragten**

Eine weitere entscheidende Frage für eine ordnungsgemäße betriebliche Organisation des Beauf-

tragtenwesens ist die Bestellung einer ausreichenden Anzahl fachlich qualifizierten Personals, unabhängig davon, ob eigene oder externe Fachkräfte benannt werden.

Anders als beispielsweise bei den Fachkräften für Arbeitssicherheit<sup>305</sup>, sehen die Umweltgesetze keine bestimmte Anzahl von Beauftragten in Bezug auf die Gesamtmitarbeiterzahl des Unternehmens vor. Der Unternehmer hat eine ausreichende Anzahl von Betriebsbeauftragten zu bestellen<sup>306</sup>.

Je nach Größe des Unternehmens reicht u.U. ein einziger Beauftragter aus, der sämtliche Beauftragungsfunktionen wahrnimmt, sog. Mehrfachbeauftragung<sup>307</sup>, oder es sind mehrere Personen hierfür zu bestellen. In Großunternehmen sind die Beauftragten häufig in größeren Stabsabteilungen zu-

---

<sup>305</sup> Die Anzahl der erforderlichen Fachkräfte ergibt sich aus den festgelegten Mindesteinsatzzeiten, die sich auch am Grad der Gefährdung, die von den jeweiligen Betrieben ausgehen, orientieren. Gem. einführender Maßgabe Buchstabe e) des ASiG sind die Mindestwerte für die Einsatzzeiten zu ermitteln anhand der Anzahl der Beschäftigten; pro Beschäftigten sind je nach Gefährungsgrad des Betriebes bis zu 3,0 Stunden pro Beschäftigtem und Jahr anzurechnen. Anhand der Gesamtstundenzahl kann auch die Anzahl der einzusetzenden Fachkräfte errechnet werden.

<sup>306</sup> Gem. § 53 Abs. 1 BImSchG haben die Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen „einen oder mehrere“ Immissionsschutzbeauftragte zu bestellen, je nachdem, ob dies im Hinblick auf die Art oder die Größe der Anlagen erforderlich ist.

<sup>307</sup> Die Mehrfachbestellung einer Person ist gesetzlich nicht ausgeschlossen. Beispielsweise lässt § 55 Abs. 3 KrW-/AbfG dies ohne besondere Einschränkung zu; vgl. hierzu Fischer, aaO, S. 42; so auch bereits Kotulla, DÖV 1995,457.

sammengefasst und berichten direkt der Geschäftsführung bzw. dem Vorstand<sup>308</sup>.

Die Entscheidung über die zu bestellende Anzahl der Beauftragten liegt in der Organisationsfreiheit des Unternehmers. Diese wird allerdings insoweit eingeschränkt, als nach dem Sinn und Zweck der Vorschriften über die Beauftragten jederzeit eine ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben gewährleistet sein muss<sup>309</sup>. Übt der einzelne Be-

---

<sup>308</sup> Die hierarchische Stellung der Umweltschutzbeauftragten lässt sich in den meisten Fällen aus den Umweltberichten der Unternehmen ersehen. Hier seien einige Beispiele genannt:

- Novartis / Umweltbericht 1999, S. 10: Umweltschutzbeauftragter ist der Leiter GSU (Gesundheitsschutz, Sicherheit und Umweltschutz);
- Roche / Umweltbericht 1999, S. 10 f.: Die Stabsabteilung Sicherheit & Umweltschutz ist einem Vorstandsmitglied direkt unterstellt;
- Schering / Umweltbericht 1999, S. 9: Die Konzernfunktion Sicherheit und Umweltschutz ist dem Vorstandsmitglied Bereich Personal, Produktion und Umweltschutz direkt zugeordnet und nimmt primär beratende und überwachende Funktionen wahr;
- Aventis / Umweltbericht 1999, S. 9: Umweltschutzbeauftragte sind direkt der Aventis Pharma Deutschland zugeordnet. Die Abteilung Umwelt, Sicherheit & Behördenservice koordiniert und lenkt diese Organisation im Auftrag der Geschäftsleitung;
- Heidelberger Druckmaschinen AG / Umweltbericht 1999/2000, S. 7,8: An den Standortverantwortlichen in Sachen Umwelt berichten direkt einzelne Umweltmanagementvertreter, denen wiederum die Umweltbeauftragten zugeordnet sind, die in der Regel mit operativen Aufgaben des betrieblichen Umweltschutzes beschäftigt sind;
- Degussa-Hüls / Umweltbericht 1999, S. 23: Der Konzernbereich GSU umfasst einzelne Beauftragte, die in Stabsfunktionen Beratungs- und Kontrollaufgaben gegenüber den operativen Einheiten ausüben.

<sup>309</sup> Siehe Fischer, aaO, S. 43; Kotulla, GewArch 1994, 179 f.

auftragte seine Funktion nur neben einer Vielzahl sonstiger operativer Aufgaben aus, führt dieses in der Praxis häufig zu einer Vernachlässigung der Beauftragtenaktivitäten, da die Leistung des Mitarbeiters in aller Regel nur an der Erfüllung seiner operativen Tätigkeit im Betrieb gemessen wird. Daher kann es sinnvoller sein, eine einzige Person mehrfach zu beauftragen, sie dafür aber von allen übrigen Tätigkeiten freizustellen, als mehrere Beauftragte zu haben, die diese Funktion jeweils nur „nebenbei“ erfüllen.

### **3. Einordnung in die betriebliche Organisation**

#### **a) Hierarchische Stellung**

Eng mit der Frage der Anzahl der zu bestellenden Beauftragten ist die Frage ihrer hierarchischen Eingliederung im Unternehmen verknüpft. Eine ausdrückliche gesetzliche Vorgabe, die etwa die Eingliederung der Beauftragten auf einer bestimmten hierarchischen Ebene direkt unterhalb der Geschäftsleitung vorsieht, gibt es nicht<sup>310</sup>. Aus dem Sinn und Zweck des Instituts der Umweltschutzbeauftragten und vor dem Hintergrund ihres gesetzlich definierten Aufgabenkatalogs wird aber überwiegend hergeleitet, dass ein Organisationsverschulden seitens des Bestellers vorliege, wenn der Beauftragte auf einer unteren Ebene angesiedelt

---

<sup>310</sup> Im Gegensatz hierzu vgl. die Beauftragtenregelungen gem. § 36 Abs. 3 S. 1 BDSG, § 8 Abs. 2 ASiG.

sei<sup>311</sup>. Als Begründung wird angeführt, dass der auf einer höheren Ebene angesiedelte Beauftragte eher gehört werde und die Macht habe, notwendige Veränderungen herbeizuführen, als ein Mitarbeiter einer unteren Hierarchieebene<sup>312</sup>.

Diese Argumentation vermag jedoch nicht uneingeschränkt zu überzeugen. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll der Beauftragte selbst gerade nicht als Entscheidungsträger fungieren und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, sondern jene Mitarbeiter beraten, die, mit Weisungsbefugnissen und Kompetenzen ausgestattet, notwendige Veränderungen veranlassen. Insofern kommt es demnach nicht darauf an, dass der Betriebsbeauftragte auf einer bestimmten hierarchischen Ebene angesiedelt ist, weil seine typischen Aufgaben der Beratung und Kontrolle gerade keine „Machtposition“ erfordern. Der Betriebsbeauftragte ist letztlich nicht derjenige, der Entscheidungen im Sinne des Umweltschutzes und u.U. gegen wirtschaftliche Interessen durchsetzen muss, sondern beispielsweise der jeweils zuständige Betriebs- oder Abteilungsleiter oder ein sonstiger Managementvertreter. Entscheidend ist folglich vor allem die fachliche Kompetenz, das Vertrauen in die Integrität und die Akzeptanz im Unternehmen sowie die persönliche Ü-

---

<sup>311</sup> Fischer, aaO, S.44 mwN.

<sup>312</sup> Fischer, aaO, S.44 mwN.

berzeugungskraft des Beauftragten. Da der Beauftragte im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung gerade nicht mit Weisungsbefugnissen gegenüber denjenigen ausgestattet sein sollte, die er berät, ist seine hierarchische Stellung insoweit ohne Belang. Folglich kann es kein organisatorisches Verschulden darstellen, den Betriebsbeauftragten auf einer unteren Hierarchieebene anzusiedeln, sofern die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben hierdurch nicht behindert oder wesentlich erschwert wird. Zudem belegen die Bestimmungen über die Gewährleistung des Vortragsrechts<sup>313</sup>, dass der Gesetzgeber eben nicht von einer Eingliederung der Beauftragten unmittelbar unterhalb der Unternehmensleitung ausgegangen ist, da in diesem Fall der Beauftragte ohnehin direkt an die oberste Führungsebene berichten müsste und die Bestimmungen über das Vortragsrecht ins Leere liefen.

Gleichzeitig zeigen diese Regelungen allerdings, dass der Gesetzgeber bei der Konzeption des Beauftragteninstituts von einer stark hierarchisch geprägten Organisationsform ausgegangen ist. Wie oben dargestellt, wird in der Betriebswirtschaftslehre eine Organisation, in der jede untergeordnete Organisationseinheit jeweils nur von einer übergeordneten Organisation Weisungen erhalten soll und

---

<sup>313</sup> Das Vortragsrecht gibt dem Beauftragten die Möglichkeit, sich jederzeit und unmittelbar an die Unternehmensleitung zu wenden; dazu ausführlich unten zu 3.d) Gewährleistung des Vortragsrechts.



auch nur unmittelbar an diese berichtet als sog. Einliniensystem bezeichnet<sup>314</sup>. Dieses Organisationsprinzip weist als wesentliche Vorteile klare und eindeutige Regelung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie die Überschaubarkeit der Beziehungsstrukturen auf<sup>315</sup>. Aus diesen Gründen wird das Einliniensystem auch von der Rechtswissenschaft unter dem haftungsrechtlichen Postulat der Klarheit der Organisation und Einsträngigkeit der Entscheidungslinien als zu bevorzugende Organisationsform gepriesen<sup>316</sup>. In der betriebswirtschaftlichen Diskussion wird dieses Organisationsmodell hingegen wegen der hiermit verbundenen Nachteile in Form langer und umständlicher Weisungs- und Informationswege und der personalen Abhängigkeit zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern kritisiert<sup>317</sup>. Vielmehr wird nach neuen, weniger hierarchisch geprägten Systemen gesucht, um durch „kreative Unordnung“ und kurzen Entscheidungswegen Potentiale für bessere unternehmerische Leistungen frei zu setzen<sup>318</sup>. Auch vor dem Hintergrund zunehmend informaler Organisations-

---

<sup>314</sup> Begründer dieses Organisationsprinzips war Henri Fayol; siehe hierzu Bühner, Betriebswirtschaftliche Organisationslehre, S. 108; vgl. hierzu die ausführliche Darstellung im 1. Teil B. Betriebswirtschaftliche Grundlagen.

<sup>315</sup> Bühner, aaO, S. 109 und oben 1. Teil B..

<sup>316</sup> Reuter, DB 1993, 1606.

<sup>317</sup> Bühner, aaO, S. 109.

<sup>318</sup> Reuter, DB 1993, 1605.

formen mit einer Tendenz zur Abflachung von Hierarchieebenen wird deutlich, dass die hierarchische Stellung eines Mitarbeiters im Unternehmen als solche immer mehr an Bedeutung verliert<sup>319</sup>.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Gewähr für eine erfolgreiche Tätigkeit des Betriebsbeauftragten im Sinne umweltschützender Belange nicht in seiner konkreten Position, sondern in der Gewichtung solcher Belange durch die oberen Führungsebenen liegt. Dies kann z.B. dadurch erfolgen, dass der Umweltschutz als Unternehmensziel von der obersten Leitung definiert wird. In der Praxis ist ebenfalls keine bestimmte Handhabung festzustellen, die sich bei der Mehrzahl der Unternehmen durchgesetzt hätte. Auch hier ist wiederum die Größe des Unternehmens ausschlaggebend. Je kleiner das Unternehmen, umso eher werden die Beauftragtenfunktionen von einer Person wahrgenommen, die zugleich auch weitere Aufgaben im Unternehmen zu erfüllen hat, z.B. der Geschäftsführer einer kleinen GmbH. In Großunternehmen sind die Betriebsbeauftragten häufig zusammen mit Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit in Stabsfunktionen<sup>320</sup> zusammen-

---

<sup>319</sup> Reuter, DB 1993, 1607.

<sup>320</sup> Stab-Linien-Organisationen entstehen durch Angliederung von Stäben an Instanzen in einer konkreten Organisation. Sie gehen historisch auf Stabskonzepte im militärischen Bereich zurück. Stäbe dienen dazu, die quantitative und qualitative Entscheidungskapazität von Linieninstanzen zu erhöhen;

gefasst<sup>321</sup>. Unter Umständen kollidiert seine Kontrolltätigkeit als Beauftragter mit den Interessen seines Vorgesetzten, der beispielsweise die Betreiberverantwortung für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen wahrnimmt.

**b) Gleichzeitige Wahrnehmung von Linienfunktionen durch Betriebsbeauftragte**

In kleinen und mittelständischen Unternehmen werden häufig Mitglieder des Managements die Beauftragtenfunktionen gleich mit wahrnehmen<sup>322</sup>. In solchen Fällen besteht allerdings ein erhöhtes persönliches Risiko für die Betroffenen, da sie als Beauftragte gleichzeitig in einer Leitungsfunktion mit Personalverantwortung stehen, mit Weisungsrechten ausgestattet sind und damit auch strafrechtlich für die Erfüllung der Beauftragtenfunktion ein-

---

vgl. Bühner, aaO, S. 116 f.

<sup>321</sup> Siehe Darstellung der Umweltschutzorganisation in den Umweltberichten, Fn. 398.

<sup>322</sup> Zum Teil kommt es auch vor, dass sich der Betreiber selbst bestellt, vgl. Ausführungen bei Fischer, aaO, S. 45 mwN. Hinsichtlich der rechtlichen Beurteilung ergibt sich insoweit allerdings nichts anderes als für den im folgenden beschriebenen Fall, dass Führungskräfte in der Linie, auf die die Wahrnehmung der Betreiberpflichten delegiert wurde, gleichzeitig zu Beauftragten bestellt werden. Als Argumente gegen eine Selbstbestellung werden in der Literatur z.T. angeführt, es könne auf die parallel gelagerte Konstellation beim In-Sich-Geschäft iSd § 181 BGB verwiesen werden, welches die Rechtsordnung grundsätzlich als unzulässig erachte; Kontrolleur und Kontrollierter könnten naturgemäß nicht identisch sein (Fischer, aaO, S. 46).

stehen<sup>323</sup>.

Die Einordnung der Beauftragten innerhalb der Linie, die eigentlich Beratungsfunktionen ausüben sollen, kann auch zu echten Interessenkollisionen führen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn der Gewässerschutzbeauftragte gleichzeitig Leiter einer Abteilung ist, in dessen Verantwortungsbereich das Betreiben der Abwasserbehandlungsanlage fällt. In solchen Fällen, in denen der Beauftragte zugleich Unternehmerpflichten, wie z.B. die Betreiberpflichten für eine bestimmte Anlage und die beratenden sowie kontrollierenden Funktionen des für diesen Bereich bestellten Beauftragten wahrnimmt, besteht eine klare Interessenkollision: der Unternehmer kontrolliert und berät sich selbst. Dies aber ist mit dem Sinn und Zweck der Vor-

---

<sup>323</sup> Bei wirksamer Pflichtendelegation nehmen diese Personen die Betreiberpflichten wahr und haben für deren Erfüllung wie der Unternehmer selbst einzustehen, vgl. §§ 9 Abs. 2 Nr. 2 OWiG, 14 Abs. 2 Nr. 2 StGB.

Der Betriebsbeauftragte haftet ansonsten lediglich für die ordnungsgemäße Erfüllung seiner Überwachungspflichten und kann insofern strafrechtlich lediglich in seiner Eigenschaft als Überwachungsgarant zur Verantwortung gezogen werden, nicht hingegen für die mangelhafte Wahrnehmung der Betreiberpflichten durch die Unternehmensleitung. Als Anknüpfungspunkt für eine Unterlassungstat kommen insofern in Betracht: das Unterlassen einer Warnung/Information der Geschäftsleitung sowie das Unterlassen, darauf hinzuwirken, bestimmte rechtswidrige Zustände zu beseitigen. Zur strafrechtlichen Verantwortung des Umweltschutzbeauftragten vgl. ausführliche Darstellung bei Salje, BB 1993, 2298 ff.; mit Hinweis auf das in diesem Zusammenhang viel zitierte Urteil des OLG Frankfurt, NJW 1987, 273 ders. in TranspR 1998, 4 sowie Nisipeanu, NuR 1990, 439 ff.

schriften über die Beauftragten unvereinbar und stellt somit ein organisatorisches Verschulden des Unternehmers dar<sup>324</sup>.

Der Mitarbeiter, der quasi die „Rolle“ des Unternehmers und die des Beraters und Kontrolleurs in einer Person zu erfüllen hat, befindet sich zwangsläufig in einer Situation, in der Zielkonflikte vorprogrammiert sind. In seiner Eigenschaft als Führungskraft müssen Zielvorgaben, wie beispielsweise das möglichst kostengünstige Betreiben einer Anlage oder die Einhaltung des vorgesehenen Budgets bei termingerechter Fertigstellung der Produkte und möglichst effektiver Kapazitätsauslastung der Anlage, erreicht werden. An diesen wird der Mitarbeiter gemessen, und - heutzutage e-

---

<sup>324</sup> Das OVG Münster stellte diesbezüglich in seinem Urteil vom 14.11.2000, abgedr. in ZUR 2001, 223 ff., fest, dass weder der Betreiber noch Mitglieder der Geschäftsleitung zum Immissionschutz- oder Störfallbeauftragten bestellt werden dürfen. Als Geschäftsleitung seien dabei die Personen bzw. die Mitglieder derjenigen Organe anzusehen, denen die letztverbindliche Entscheidungsbefugnis in Fragen der Geschäftsführung zustehe. Ob allerdings auch der „Betriebsleiter“ nicht zugleich Beauftragtenfunktionen innehaben darf, wird vom Gericht offengelassen. Im zu entscheidenden Fall war indes die Frage zu klären, ob der dem „zuständigen Betriebsleiter“ untergeordnete Technische Leiter des Betriebes zugleich auch Immissionsschutz- und Störfallbeauftragter sein durfte. Das Gericht hat diese Frage positiv beantwortet, da der Betreffende weder in der Ausübung seiner Leitungsfunktion noch in der beratenden Funktion als Beauftragter beeinträchtigt gewesen sei. Allein die Tatsache, dass er über Weisungsbefugnisse gegenüber ihm zugeordneten Mitarbeitern verfüge, spreche nicht gegen eine Bestellung. Möglicherweise auftretende Interessenkonflikte seien in Kauf zu nehmen.

benfalls üblich – wird sich der Grad dieser Zielerreichung auf den variablen Gehaltsbestandteil auswirken. Die Durchführung umweltschützender Maßnahmen, die er als Umweltschutzbeauftragter vielleicht initiieren möchte, da sie die schädlichen Umweltauswirkungen derselben Anlage reduzieren können, kosten in der Regel zunächst eine Menge Geld, bevor sie sich – bestenfalls mittelfristig – auch kostensenkend auswirken können. Es ist demnach offenkundig, dass sich in diesem Spannungsfeld der Betroffene nur allzu oft für die Erfüllung seiner operativen Aufgaben als derjenige, der die Betreiberverantwortung wahrnimmt und nicht als Beauftragter entscheiden wird.

**c) Einbindung in unternehmerische Entscheidungen**

Um die Ausübung der Initiativfunktion zu gewährleisten, müssen die Umweltschutzbeauftragten frühzeitig in die unternehmerischen Entscheidungsprozesse eingebunden werden. So wird der Anlagenbetreiber gem. § 56 BImSchG verpflichtet, vor Entscheidungen über die Einführung von Verfahren und Erzeugnissen sowie vor immissionschutzrelevanten Investitionsentscheidungen eine Stellungnahme des Immissionsschutzbeauftragten einzuholen<sup>325</sup>. Die Vorschrift ergänzt damit die in § 54 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG vorgesehene

---

<sup>325</sup> Hansmann, aaO, § 56 Rn. 1.

Hinwirkungsfunktion des Immissionsschutzbeauftragten<sup>326</sup>. Eine entsprechende Zielsetzung verfolgt die wasserrechtliche Parallelvorschrift des § 21d WHG<sup>327</sup>.

Die Voraussetzungen für die Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben muss der Unternehmer bzw. müssen die Organe des Unternehmens durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherstellen. Hierzu sind zunächst interne Regelungen zu formulieren, die vorsehen, dass die Entscheidungsträger den jeweiligen Umweltschutzbeauftragten rechtzeitig über umweltrelevante Vorhaben zu informieren und in die Abstimmungsprozesse einzubinden haben. Den Umweltschutzbeauftragten selbst muss das Recht eingeräumt werden, an diesen Entscheidungsprozessen z.B. durch Teilnahme an Besprechungen, Mitwirkung in Ausschüssen und Gremien, beizuwohnen und ihr Fachwissen einzubringen. Jeder Investitionsantrag sollte daher auch die Unterschrift der Beauftragten für Umweltschutz tragen.

Die Vorgaben zur Einbindung der Beauftragten in unternehmerische Entscheidungen haben zum Ziel, umweltschützende Belange frühzeitig, also

---

<sup>326</sup> Hansmann, aaO, § 56 Rn. 2.

<sup>327</sup> § 21d WHG ist im Zusammenhang mit der Initiativfunktion gem. § 21b Abs. 1 Nr. 3 WHG und dem Vortragsrecht gem. § 21e WHG zu sehen; vgl. hierzu Czychowski/Gieseke/Wiedemann, aaO, § 21d Rn. 1.

bereits bei der Planung von Anlagen und während des Produktionsprozesses zu berücksichtigen. Von ihrem Regelungscharakter her stellen sie damit einen ersten gesetzgeberischen Ansatz zur Förderung des sog. „integrierten Umweltschutzes“ im Gegensatz zu den „End-of-pipe-Technologien“ dar<sup>328</sup>.

**d) Gewährleistung des Vortragsrechts**

Die Einbindung in die Entscheidungsprozesse allein vermag noch nicht zu gewährleisten, dass der Beauftragte seine Hinwirkungsfunktion erfolgreich ausüben kann. Dazu dient aber das sog. Vortragsrecht<sup>329</sup>, das dem Beauftragten die Möglichkeit geben soll, sich unmittelbar<sup>330</sup> an die Unternehmensleitung zu wenden, falls seine Hinweise vom unmittelbar zuständigen Verantwortlichen nicht gehört werden. Da der Beauftragte seiner Funktion nach keinerlei Weisungsrechte gegenüber den ein-

---

<sup>328</sup> Der integrierte Umweltschutz berücksichtigt Belange des Umweltschutzes in allen Phasen des Produktionskreislaufes. Durch integrierte Umwelttechniken soll erreicht werden, die Produktionsprozesse von Anfang an so zu gestalten, dass Schadstoffe möglichst gar nicht erst entstehen oder so weit wie möglich vermieden werden, das Übel also an der Quelle bekämpft wird. End-of-pipe-Technologien hingegen setzen am Ende eines Prozesses an, um die Schadstoffe herauszufiltern, die während des Prozesses entstanden sind; vgl. hierzu auch ausführlich oben unter A. III.

<sup>329</sup> Vgl. §§ 57 BImSchG, 58c Abs. 1 BImSchG, 21e WHG, 55 Abs. 3 KrW-/AbfG iVm § 57 BImSchG.

<sup>330</sup> Unmittelbares Vortragsrecht heißt unverzügliches Recht auch des mündlichen Vortrags unter Umgehung von Entscheidungsträgern auf Hierarchieebenen, die unter der obersten Führungsebene stehen; siehe vergleichbare Ausführungen bei Czychowski/Gieseke/Wiedemann, aaO, § 21e Rn. 4.



zelnen Verantwortungsträgern im Unternehmen innehat, ist es ihm nicht möglich, die von ihm für erforderlich gehaltenen Maßnahmen durchzusetzen. Hält er die Durchführung bestimmter Schritte im Sinne des Umweltschutzes gleichwohl für dringend geboten, hat er das Recht, sein Anliegen unmittelbar der obersten Entscheidungsebene im Unternehmen vorzutragen.

Unabhängig davon, auf welcher hierarchischen Stufe der Betriebsbeauftragte angesiedelt wird, müssen die Einräumung des Vortragsrechts und dessen jederzeitige Ausübung gewährleistet sein<sup>331</sup>. Die Aufnahme der Bestimmungen über das Vortragsrecht schließt damit eine Lücke, die durch das Fehlen von Weisungsrechten seitens des Beauftragten entstehen kann. Zugleich spiegelt die Tatsache, dass der Gesetzgeber eine solche Regelung für notwendig erachtet hat, die Orientierung am Modell der Stab-Linien-Organisation wieder.

e) **Koordination der Betriebsbeauftragten**

Sind mehrere Umweltschutzbeauftragte zu bestellen, so ist ihre Tätigkeit aufeinander abzustimmen.

Die Koordinationspflicht trifft den Benutzer von Gewässern bzw. den Anlagenbetreiber, also denjenigen, der auch zur Bestellung verpflichtet ist, jedenfalls dann, wenn mehrere gleichartige Beauf-

---

<sup>331</sup> Czychowski/Gieseke/Wiedemann, aaO, § 21e Rn. 2.

tragte tätig werden<sup>332</sup>. Entsprechendes gilt, wenn neben einem oder mehreren Beauftragten einer bestimmten Rechtsgrundlage Betriebsbeauftragte nach anderen gesetzlichen Vorschriften bestellt werden<sup>333</sup>. Dies gilt unstrittig für die vier „klassischen Umweltschutzbeauftragten“, wie die Gewässerschutz-, Abfall-, Immissionsschutz- und Störfallbeauftragten<sup>334</sup>.

Ob allerdings eine Koordinationspflicht hinsichtlich weiterer in einem Unternehmen zu benennender Beauftragten besteht, wird kontrovers diskutiert, wobei die Auffassungen von einer sehr weiten Auslegung der Formulierung im § 55 Abs. 3 BImSchG „nach anderen gesetzlichen Bestimmungen“, die sämtliche Beauftragte in die Pflicht einbeziehen will, bis hin zu einer sehr engen Interpretation reichen, die lediglich die im Bereich des Arbeitsschutzes tätigen Personen mitberücksichtigen

<sup>335</sup>.

---

<sup>332</sup> Die gesetzliche Pflicht zur Koordinierung mehrerer Gewässerschutzbeauftragter ergibt sich aus § 21c Abs. 3 S. 1 WHG, mehrerer Immissionsschutz- und Störfallbeauftragter aus § 55 Abs. 3 S. 1 BImSchG, entsprechendes gilt bei der Bestellung mehrerer Abfallbeauftragter gem. § 55 Abs. 3 KrW-/AbfG i.V.m. § 55 Abs. 3 S. 1 BImSchG.

<sup>333</sup> § 21c Abs. 3 S. 2 WHG, § 55 Abs. 3 S. 2 BImSchG, § 55 Abs. 3 KrW-/AbfG i.V.m. § 55 Abs. 3 S. 2 BImSchG.

<sup>334</sup> Dies ergibt sich auch bereits aus dem Wortlaut des Gesetzes, der zumindest in den vier klassischen Teilbereichen des Umweltrechts eine identische Regelung vorsieht.

<sup>335</sup> Für eine umfassende Koordinierungspflicht hinsichtlich aller Betriebsbeauftragten mit Umweltschutz- oder ähnlichen Funktionen,

Der Wortlaut der zitierten Vorschriften lässt in der Tat eine sehr weite Interpretation zu. Danach könnte eine Koordinationspflicht für sämtliche Betriebsbeauftragte bestehen, für die gesetzliche Bestellpflicht besteht. Nach dem Sinn und Zweck der Bestimmungen ist aber eine Pflicht zur Koordination nur dann anzunehmen, wenn eine Überschneidung einzelner Tätigkeiten der in unterschiedlichen Bereichen des Unternehmens agierenden Beauftragten eine Abstimmung und Zusammenarbeit erfordert. Auf welche Weise die Koordination zu erfolgen hat, liegt in der Entscheidungsfreiheit des Verpflichteten. Das Gesetz nennt beispielsweise die Bildung eines Ausschusses, § 55 Abs. 3 S. 1 BImSchG, § 21c Abs. 3 S. 1 WHG<sup>336</sup>. Als weitere Möglichkeit, um eine ausreichende Kommunikation und Information der Beauftragten untereinander zu gewährleisten, kann die Zusammenfassung sämtlicher Betriebsbeauftragter in einer eigens hierfür geschaffenen Abteilung unter gemeinsamer

---

wie beispielsweise Strahlenschutzbeauftragte, § 29 StrlSchV, Tierschutzbeauftragte gem. § 8b TierSchutzG uvm: Czyschowski/Gieseke/Wiedemann, aaO, § 21c Rn. 19; Zumindest den Gefahrgutbeauftragten wegen seiner Nähe zum Abfallbeauftragten einbeziehend: Dirks, DB 1996, 1026; lediglich die nach den Umweltschutzgesetzen zu bestellenden Beauftragten sind nach der Auffassung von Ehrich, DB 1996, 1473 zu koordinieren.

<sup>336</sup> Diesbezüglich ist umstritten, ob die Vorschriften eine gesetzliche Verpflichtung zur Bildung eines Ausschusses darstellen, oder ob es sich lediglich um eine beispielhafte Nennung einer möglichen Ausgestaltung der Koordinationspflicht handelt, vgl. Dirks, DB 1996, 1026 mwN.

Leitung gesehen werden<sup>337</sup>. Hierdurch wird zugleich die gesetzliche Forderung erfüllt, eine ausreichende Abstimmung zwischen den Beauftragten im Bereich des Umweltschutzes und des Arbeitsschutzes zu sorgen<sup>338</sup>.

#### **IV. Bewertung im Hinblick auf die umweltschutzsichernde Betriebsorganisation**

Mit der Einführung des Beauftragtenwesens sollte zum einen eine wirksame Ergänzung staatlicher Überwachungstätigkeit im Hinblick auf die Einhaltung umweltschützender Regelungen durch Aktivierung der betrieblichen Selbstüberwachung erzielt werden. Zum anderen war es darüber hinausgehend die Intention des Gesetzgebers über die Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards hinaus den Umweltschutz aktiv zu fördernde Rolle zukommen, um auf diese Weise die Umweltleistung des Unternehmens zu verbessern. Dies wird deutlich aus der oben dargestellten Kontroll- und Initi-

---

<sup>337</sup> Vgl. hierzu Kaster, GewArch 1998, 137; Dirks, DB 1996, 1021 (1026), die eine Zusammenführung der Umweltschutzbeauftragten in einer Abteilung befürworten, die Kommunikation mit den übrigen Beauftragten im Unternehmen mit Hilfe des Beauftragtenausschusses gewährleisten wollen. Dies entspricht allerdings nicht mehr der heute gängigen Praxis, die beratenden Einheiten in Stabsabteilungen zusammen zu führen und zwar sowohl hinsichtlich des Umweltschutzes als auch des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit; häufig auch als „SGU-Abteilung“ bezeichnet; vgl. diesbezüglich die obige Darstellungen in den Umweltberichten. Diese Zusammenfassung von Umweltschutz, Arbeitsschutz und Sicherheit ist eine Folge des allgemeinen Trends zur Implementierung sog. „integrierter Managementsysteme“.

ativfunktion der Beauftragten.

Sie sind damit ein wichtiger Baustein im System der Schadensprävention technischer Risiken<sup>339</sup> und Ausdruck des umweltrechtlichen Kooperationsprinzips<sup>340</sup>. Das Institut der Umweltschutzbeauftragten gehört zu den sog. „flexiblen“ Instrumenten, welche in die im Grundsatz fortbestehende Entscheidungsfreiheit des Regelungsadressaten dadurch eingreift, dass Pflichten normiert werden, die ein bestimmtes Verhalten im Sinne des Umweltschutzes durch Anreize oder Belastungen mittelbar beeinflussen sollen<sup>341</sup>.

Die Pflicht zur Einrichtung der Position der Umweltschutzbeauftragten und deren Einbindung im Unternehmen nimmt dabei Einfluss auf die betriebliche Aufbau- und Ablauforganisation. Sie stellt folglich im Gegensatz zu den ansonsten im deutschen Umweltrecht verbreiteten materiellen Rechtspflichten eine Form „prozeduralen Umweltschutzes“<sup>342</sup> dar. Effektivität und Wirksamkeit dieses Instruments hängen, wie aufgezeigt, wesentlich von der Umsetzung und Einordnung der Beauf-

---

<sup>338</sup> Vgl. §§ 55 Abs. 3 S. 3 BImSchG, 21c Abs. 3 S. 3 WHG.

<sup>339</sup> So bereits Steiner, DVBl. 1987, 1133.

<sup>340</sup> Reinhardt, AöR 1993 (Bd. 118), 636 mwN; Huber, DVBl. 1999, 489.

<sup>341</sup> Siehe Ausführungen oben zur Instrumenteneigenschaft betriebsorganisatorischer Pflichten unter A.III. sowie Reinhardt, AöR 1993 (Bd. 118), 635.

<sup>342</sup> Der Begriff wurde in diesem Zusammenhang geprägt von Hage-

tragten innerhalb der betrieblichen Organisation ab. Der Gesetzgeber hat es, im Hinblick auf die im Grundsatz bestehende Organisationsfreiheit der Unternehmen, vermieden, Vorgaben an die organisatorische Ausgestaltung zu machen. Die sich in der Praxis gleichwohl stellenden Fragen in Bezug auf die Konkretisierung der sich hieraus ergebenden Organisationspflichten müssen deshalb vor dem Hintergrund des Sinn und Zweck der Vorschriften sowie der hierzu ergangenen Rechtsprechung erfolgen<sup>343</sup>.

Aus der betrieblichen Nähe des Beauftragten zum Unternehmen resultieren gleichermaßen Vorteile wie Nachteile. Einerseits erleichtert ihnen diese Nähe, die möglicherweise durch die betrieblichen Tätigkeiten resultierenden Gefahren für die Umwelt schneller und leichter zu erkennen, als ein Behördenvertreter hierzu in der Lage wäre. Andererseits bedingt die Bindung ans Unternehmen eine Sichtweise, die auch an den unternehmerischen Interessen und der Wirtschaftlichkeit der Vorgehensweise orientiert ist<sup>344</sup>. Kostspieligen umweltschützenden Maßnahmen wird er dabei umso eher zur Umsetzung verhelfen können, je mehr hier-

---

nah, Prozeduraler Umweltschutz, S. 186.

<sup>343</sup> Siehe hierzu Ausführungen zur Frage der Einbindung der Umweltschutzbeauftragten in die betriebliche Organisation oben unter E. III.3.

<sup>344</sup> So auch Hagenah, aaO, S. 191.

durch zugleich auch Kosteneinsparungen durch eine Verschlinkung und Effektivierung von Produktionsverfahren bzw. eine Verminderung der verbrauchten Ressourcen die Gelegenheit zur Kosteneinsparung bieten, das Unternehmen sein umweltfreundliches Verhalten werbewirksam vermarkten kann oder Haftungsrisiken für das Unternehmen selbst und seine Verantwortungsträger bewirkt werden können. Somit bewegt sich der Umweltschutzbeauftragte in dem ständigen Spannungsfeld zwischen Ökologie und Ökonomie.

Dennoch blickt das Institut der Betriebsbeauftragten, das sich im Umweltschutzbereich bereits seit Beginn der siebziger Jahre etabliert hat auf eine recht erfolgreiche Bilanz. Umweltschutzbeauftragte sind in den meisten Unternehmen mittlerweile unumstrittener Bestandteil der Umweltschutzorganisation. Zahlreiche Fortbildungs- und Qualifizierungsveranstaltungen werden angeboten und wahrgenommen. Im Gegensatz zu den zuvor untersuchten Anzeige- und Mitteilungspflichten handelt es sich hierbei um ein Institut, welches in der Praxis gelebt und sich auch bewährt hat.

Ob das Institut in seiner bisherigen Form allerdings auch in Zukunft Bestand haben wird, ist fraglich. Dies gilt insbesondere für die Existenz verschiedener Betriebsbeauftragter. Denn der Grund hierfür liegt in der derzeitigen Struktur des

Umweltrechts in Form der sektoralen Aufspaltung nach den unterschiedlichen Umweltmedien. Im Zuge der Planungen um die Zusammenführung der zersplitterten umweltrechtlichen Regelungen in einem Umweltgesetzbuch sowie der Bestrebungen nach einem integrierten Umweltschutzkonzept, ist jedoch wieder die Idee eines einheitlichen „Umweltdirektors“<sup>345</sup>, der als Mitglied der Geschäftsleitung für den betrieblichen Umweltschutz insgesamt verantwortlich sein soll, aufgegriffen und zur Diskussion gestellt worden<sup>346</sup>. So sah bereits der § 94 UGB-AT<sup>347</sup> für Kapitalgesellschaften die Bestellung eines Umweltschutzdirektors als gleichberechtigtes Mitglied des gesetzlichen Vertretungsorgans<sup>348</sup> und für die übrigen Gesellschaftsformen eine entsprechende Umweltschutzorganisation vor<sup>349</sup>. In Abkehr

---

<sup>345</sup> Als Vorbildfunktion diente wohl der Arbeitsdirektor gem. § 33 MitbestG.

<sup>346</sup> Siehe Reh binder, in Salz wedel u.a.: Grundzüge des Umweltrechts, Rn. 240 mwN.

<sup>347</sup> Professorenentwurf zum Allgemeinen Teil des Umweltgesetzbuches, in: Kloepfer/Reh binder/Schmidt-Aßmann/Kunig, Umweltgesetzbuch Allgemeiner Teil, Berichte 7/90 des UBA, 2. Aufl. Berlin 1991.

<sup>348</sup> Gem. § 94 Abs. 1 UGB-AT haben Unternehmen, die in der Rechtsform einer AG, einer GmbH oder einer Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft betrieben werden und zur Bestellung eines Umweltschutzbeauftragten verpflichtet sind, einen Umweltschutzdirektor zu bestellen. Nach § 94 Abs. 2 UGB-AT dieses Gesetzesentwurfs sollte der Umweltschutzdirektor für den betrieblichen Umweltschutz, insbesondere für die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen durch das Unternehmen verantwortlich sein.

<sup>349</sup> Nach § 94 Abs. 3 UGB-AT müssen Unternehmen, die in der Rechtsform einer KGaA, einer OHG oder KG betrieben werden



von der bisherigen Konzeption verschiedener Umweltschutzbeauftragter sehen die §§ 96 – 102 UGB-AT nunmehr eine bereichsübergreifende Regelung zum sog. Umweltbeauftragten vor. Der § 96 UGB-AT legt einen umfangreichen Aufgabenkatalog fest, der die wesentlichen Elemente der heute geltenden Rechtslage, wie beispielsweise die Initiativfunktion, Beratungsfunktion und Kontrollfunktion, enthält, darüber hinaus aber weitergehende Entscheidungsbefugnisse des Umweltbeauftragten bei Gefahr im Verzug vorsieht. Der UGB-Professorenentwurf bestätigt demnach die Tendenz, das Institut der Betriebsbeauftragten beizubehalten und weiter zu entwickeln<sup>350</sup>. Auch der hierauf aufbauende Kommissionsentwurf zum UGB<sup>351</sup> hält am grundsätzlichen Leitbild des Umweltbeauftragten als eines Beraters und Sachverständigen fest<sup>352</sup>. Allerdings wird dem Vorschlag des Professorenentwurfs, den Umweltbeauftragten mit eigenen Entscheidungsbefugnissen auszustatten, ausdrücklich

---

und einen Umweltschutzbeauftragten bestellen müssen, eine dem Abs. 1 „gleichwertige“ Umweltschutzorganisation in der Geschäftsleitung sicherstellen. Es bleibt allerdings dem Unternehmen freigestellt, auf welche Art und Weise dies sichergestellt wird. Die Vorschrift nimmt somit den Regelungsgehalt der §§ 52a Abs. 1 BImSchG, 53 Abs. 1 KrW-/AbfG, 29 Abs. 1 S. 2 StrlSchV auf.

<sup>350</sup> Reinhardt, AöR 1993, 638.

<sup>351</sup> Umweltgesetzbuch: (UGB-KomE), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998.

<sup>352</sup> UGB-KomE, Vor §§ 155-163, S. 743.

nicht gefolgt. Zur Begründung wird angeführt, dass nur so die Einbindung des Umweltbeauftragten in das System von EMAS möglich sei<sup>353</sup>. Denn nur soweit der Umweltbeauftragte seine Aufgabe fachlich und ohne eigene Weisungsrechte wahrnehme, könne er die Aufgabe eines internen Betriebsprüfers nach der EMAS-Verordnung übernehmen<sup>354</sup>. Auch innerhalb Organisationsstrukturen moderner Umwelt- und Sicherheitsmanagementsysteme ist somit eine Integration der Beauftragtenfunktionen denkbar<sup>355</sup>, so dass auch die Einführung von Managementsystemen nicht zur Folge haben muss, das bewährte System der Betriebsbeauftragten aufzugeben.

---

<sup>353</sup> UGB-KomE, aaO, S. 743.

<sup>354</sup> UGB-KomE, aaO, S. 743.

<sup>355</sup> Vgl. hierzu insbesondere die Ausführungen zur Integration der Funktion des Störfallbeauftragten in das Sicherheitsmanagementsystem nach der neuen StörfallVO unter G.I.4. b) aa) (3).

**F. Sonstige umweltrechtliche Vorschriften zur Regelung der Betriebsorganisation**

Weitere organisationsbezogene Anforderungen finden sich im Abfallrecht. Diese sind insoweit aufschlussreich als dort eine ausdrückliche Vorgabe, organisatorische Maßnahmen entsprechend dem Stand der Technik zu treffen, enthalten ist, § 32 Abs. 1 Nr. 1b KrW-/AbfG

**I. Stand der Organisationstechnik gem. § 32 Abs. 1 Nr. 1b KrW-/AbfG**

In Anlehnung an § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG normiert § 32 Abs. 1 Nr. 1b KrW-/AbfG eine Vorsorgepflicht hinsichtlich der in § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG genannten Schutzgüter.<sup>356</sup> Der Vorsorgepflicht ist durch bauliche, betriebliche und vor allem *organisatorische* Maßnahmen genüge zu tun<sup>357</sup>. Diese müssen dem „Stand der Technik“<sup>358</sup> entsprechen. Damit verweist die Vorschrift ausdrücklich auf einen „Stand der Organisationstechnik“<sup>359</sup>. Daraus folgt, dass der Erlass eines Planfeststellungsbe-

---

<sup>356</sup> Paetow, in: Kunig / Paetow / Versteyl, aaO, § 32 Rn. 27.

<sup>357</sup> Von Lersner, in: Hösel/von Lersner/Wendeburg, Kommentar zum KrW-/AbfG, § 32 Rn. 17 f.

<sup>358</sup> Der „Stand der Technik“ ist im § 12 Abs. 3 KrW-/AbfG legaldefiniert als „der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme für eine umweltverträgliche Abfallbeseitigung gesichert erscheinen lässt.“ Dabei „sind insbesondere vergleichbare Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen heranzuziehen, die mit Erfolg im Betrieb erprobt worden sind.“

schlusses oder einer Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Deponie davon abhängt, dass der Betreiber nicht nur ausreichende technische, sondern auch *organisatorische* Vorkehrungen getroffen hat<sup>360</sup>. Durch die Einbeziehung auch organisatorischer Aspekte soll eine möglichst umfassende Vorsorge gewährleistet werden<sup>361</sup>.

Der Stand der Technik wird in bezug auf die umweltverträgliche Beseitigung von Abfällen insbesondere durch die TA Abfall<sup>362</sup> und TA Siedlungsabfall<sup>363</sup> konkretisiert<sup>364</sup>. Diese Verwaltungs-

---

<sup>359</sup> So auch Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 151.

<sup>360</sup> A.A. offenbar Spindler, aaO, S. 153 u. 155, der bezweifelt, ob der Gesetzgeber tatsächlich auch Organisationspflichten an einen „Stand der Technik“ koppeln wollte. Für eine bewusste Ankoppelung spricht m.E. jedoch bereits die erstaunliche Detailtiefe, mit der auch organisatorische Fragen in den Technischen Anweisungen geregelt wurden. Es handelt sich um anlagenbezogene Organisationspflichten, deren Erfüllung durch den Betreiber sicherzustellen ist. In einer umfassenden Analyse ist die Sicherheit der gesamten Anlage in technischer Hinsicht sowie in bezug auf die Organisation zu überprüfen. Neuerdings sind vergleichbare Vorgaben durch die novellierte Störfallverordnung in Form eines Sicherheitsmanagementsystems als verbindlich zu erfüllende Betreiberpflichten für Störfallanlagen normiert worden. Näheres siehe unter G.I. Ebenso wie hinsichtlich technischer Fragen, sind auch organisatorische Vorgaben dem Stand der Technik, oder im übertragenen Sinne dem Stand der jeweils neuesten Erkenntnisse, anzupassen.

<sup>361</sup> So Fluck, aaO, § 32 Rn. 40.

<sup>362</sup> Zweite Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz (TA Abfall), in Kraft getr. am 1.10.1990, neugefasst am 12.3.1991, GMBI. S. 139, ber. S. 467.

<sup>363</sup> Dritte Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz (TA Siedlungsabfall), in Kraft getr. am 1.6.1993, BAnz. Nr. 99a u. Beilage

<sup>364</sup> Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 151; Paetow,

vorschriften, die auf der Grundlage des Art. 84 Abs. 2 GG und des § 4 Abs. 5 AbfG<sup>365</sup> erlassen wurden, gelten nach Maßgabe des § 12 Abs. 2 KrW-/AbfG bis zu ihrer Anpassung an das KrW-/AbfG weiter und sind als normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften für Betreiber und Behörden verbindlich<sup>366</sup>.

Die TA Abfall enthält Anforderungen an die Entsorgung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen gemäß BestbÜAbfV<sup>367</sup>. Die TA Siedlungsabfall sieht Regelungen zur Entsorgung von Siedlungsabfällen<sup>368</sup> vor. Betreiber von Deponien, die derartige Abfälle lagern, müssen folglich auch die organisationsbezogenen Anforderungen gem. Punkt 5 der TA Abfall und entsprechend Punkt 6 der TA Siedlungsabfall über die „Anforderungen an die Organisation und das Personal von Abfallentsorgungsanlagen sowie an die Information und Dokumentation“ beachten. Der Betreiber ist danach verpflichtet, sowohl organisatorische Maßnahmen hinsichtlich der „Aufbauorganisation“ (5.1 TA Abfall und 6.1 TA Siedlungsabfall) als auch zur „Ablauforganisation“ (5.2 TA Abfall und 6.2 TA

---

aaO, Rn. 26.

<sup>365</sup> Paetow, aaO, Rn. 26.

<sup>366</sup> Paetow, aaO, Rn. 26 und zu § 31 Rn. 71.

<sup>367</sup> Verordnung zur Bestimmung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen – BestbÜAbfV v. 10.9.1996 (BGBl. I, S. 1366).

<sup>368</sup> Siedlungsabfälle iSd Vorschrift sind beispielsweise Hausmüll, Sperrmüll, hausmüllähnliche Gewerbeabfälle, Fäkalien usw.

Siedlungsabfall) zu treffen. Unter dem Punkt „Aufbauorganisation“ werden vom Betreiber die Erstellung von Organisationsplänen gefordert, aus denen die Aufgaben der jeweiligen Organisationseinheiten ersichtlich sind und die verantwortlichen Personen und ihre Vertreter namentlich genannt werden. Die Organisationspläne sind der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen. Darüber hinaus ist eine Kontrollinstanz zu schaffen, die von den zu überprüfenden Organisationseinheiten unabhängig, also organisatorisch klar getrennt ist. Zur Ablauforganisation sind Festlegungen zur Abwicklung der Annahme und Abgabe, insbesondere hinsichtlich der hierbei durchzuführenden Kontrollen enthalten.

Beide Regelungen enthalten des weiteren entsprechende Bestimmungen zur Organisation des Personals (5.3 TA Abfall und 6.3 TA Siedlungsabfall) sowie über Informations- und Dokumentationspflichten (5.4 TA Abfall und 6.4 TA Siedlungsabfall). Insbesondere ist in einer Betriebsordnung der Ablauf und Betrieb der Anlage zu regeln und der zuständigen Behörde vorzulegen. Darüber hinaus hat der Betreiber in einem Betriebshandbuch die für den Normalbetrieb, die Instandhaltung und im Falle von Betriebsstörungen die für eine ordnungsgemäße Entsorgung der Abfälle und die Betriebssicherheit erforderlichen Maßnahmen festzu-

legen (5.4.2 TA Abfall und 6.4.2 TA Siedlungsabfall). Zudem muss er zum Nachweis eines ordnungsgemäßen Betriebs ein Betriebstagebuch führen, welches alle für den Betrieb der Anlage wesentlichen Daten enthalten muss, wie beispielsweise Entsorgungsnachweise, Ergebnisse von Kontrolluntersuchungen, getroffene Instandhaltungsmaßnahmen (5.4.3 TA Abfall und 6.4.3 TA Siedlungsabfall).

## **II. Das Abfallwirtschaftskonzept, § 19 KrW-/AbfG**

Mit § 19 KrW-/AbfG wird die Pflicht bestimmter, in Abs. 1 definierter Abfallerzeuger begründet, Abfallwirtschaftskonzepte zu erstellen<sup>369</sup>. Die Vorschrift verlangt „eine in die Zukunft gerichtete Betrachtung“<sup>370</sup>.

Nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift dient die Verpflichtung zur Aufstellung von Abfallwirtschaftskonzepten der Förderung einer umweltverträglichen Kreislaufwirtschaft zur vorrangigen Vermeidung von Abfällen<sup>371</sup>. Durch die Verpflichtung zur Erstellung solcher Konzepte soll der Verpflichtete dazu veranlasst werden, sich bereits im Vorfeld der Entstehung von Abfällen intensiv mit Abfall- und Stoffströmen auseinander zu setzen.

---

<sup>369</sup> Beckmann/Kersting, in: Landmann/Rohmer, KrW-/AbfG, Bd. III, § 19 Rn. 4.

<sup>370</sup> Versteyl, in: Kunig/Paetow/Versteyl, aaO, § 19 Rn. 1.

<sup>371</sup> Beckmann/Kersing, in: Landmann/Rohmer, KrW-/AbfG, Bd. III,

Hierdurch soll eine Optimierung und ein kostenbewusster Umgang des Unternehmens mit seinen Stoffströmen erzielt werden<sup>372</sup>. Das Abfallwirtschaftskonzept hat insbesondere Angaben über Art, Menge und Verbleib der besonders überwachungsbedürftigen Abfälle, überwachungsbedürftigen Abfälle zur Verwertung sowie der Abfälle zur Beseitigung zu enthalten, § 19 Abs. 3 Nr. 1 KrW-/AbfG. Darüber hinaus sind gem. Abs. 3 Nr. 2 die getroffenen und geplanten Maßnahmen zur Verwertung und zur Beseitigung von Abfällen darzustellen. Hierdurch werden Überlegungen in bezug auf die Ablauforganisation der Entsorgung erforderlich<sup>373</sup>.

Das Konzept stellt im Rahmen einer umweltgerechten Betriebsorganisation folglich ein internes, betriebliches Planungsinstrument dar, mit dessen Hilfe das Ziel einer umweltverträglichen Kreislaufwirtschaft zur vorrangigen Vermeidung von Abfällen erreicht werden soll, § 19 Abs. 1 S. 2 KrW-/AbfG<sup>374</sup>.

### **III. Die Abfallbilanz als internes Instrument zur Wahrnehmung betrieblicher Eigenverantwortung, § 20 KrW-/AbfG**

Im Gegensatz zu § 19 KrW-/AbfG, der eine in die Zukunft gerichtete Betrachtungsweise fordert,

---

§ 19, Rn. 1.

<sup>372</sup> Versteyl, aaO, Rn. 16.

<sup>373</sup> So Beckmann/Kersting, aaO, Rn. 15.

<sup>374</sup> Beckmann/Kersting, aaO, Rn. 8; Versteyl, aaO, Rn. 16.



verlangt § 20 KrW-/AbfG eine nachträgliche Erfassung und Bilanzierung des tatsächlichen Abfallaufkommens<sup>375</sup>. Die Abfallbilanz soll dem Erzeuger Aufschluss über die innerhalb eines Jahres entstandenen und entsorgten Abfallarten und -mengen geben<sup>376</sup>. Die Bilanz soll eine Gegenüberstellung von anfallenden Abfällen und ihrem Verbleib, entsprechend der Aktiv- und Passivseite einer Handelsbilanz, enthalten<sup>377</sup>. Die Vorschriften korrespondieren demnach eng miteinander. Die Bilanz dient, ebenso wie das Konzept, als internes Instrument der betrieblichen Eigenverantwortung<sup>378</sup>.

---

<sup>375</sup> Versteyl, aaO, Rn. 1.

<sup>376</sup> Versteyl, aaO, Rn. 5.

<sup>377</sup> Versteyl, aaO, Rn. 6.

<sup>378</sup> Versteyl, aaO, Rn. 5.

## **G. Umwelt- und Sicherheitsmanagementsysteme**

Die im bisherigen Teil der Arbeit aufgezeigten gesetzlichen Forderungen an die Organisation regeln bereits Fragen im Zusammenhang mit einer umweltgerechten Unternehmensführung. Sie sind jedoch bruchstückhaft und zersplittert in den einzelnen umweltrechtlichen Teilgebieten vorzufinden<sup>379</sup>. Demgegenüber werden auf der Grundlage der EMAS-Verordnung<sup>380</sup> und der novellierten Störfallverordnung<sup>381</sup> umfangreichere und erheblich detailliertere Anforderungen an die betriebliche Organisation gestellt. Insbesondere wird die Einrichtung von Umwelt- bzw. Sicherheitsmanagementsystemen verlangt bzw. vorausgesetzt<sup>382</sup>. Das Umweltmanagementsystem nach der EMAS-Verordnung dient beispielsweise der Umsetzung von Umweltpolitik, -zielen und -programmen. Das Sicherheitsmanagementsystem nach der novellier-

---

<sup>379</sup> Vgl. auch Müller, Der Störfallbeauftragte 1994, S. 135.

<sup>380</sup> Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), Abl. EG v. 24.4.2001 L 114/1.

<sup>381</sup> Verordnung zur Umsetzung EG-rechtlicher Vorschriften betreffend die Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 26. April 2000, BGBl. I, S. 603.

<sup>382</sup> Die StörfallVO sieht in § 8 iVm Anhang III die Einrichtung eines Sicherheitsmanagementsystems vor; die Ausgestaltung eines Umweltmanagementsystems ist geregelt im Anhang I der novellierten EMAS-Verordnung; siehe hierzu Ausführungen unter G.II.

ten Störfallverordnung hat zum Ziel, die organisatorischen Voraussetzungen zur Verhinderung von Störfällen und zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen zu schaffen. So unterscheiden sich die Normen zwar in ihren Zielsetzungen, weisen aber eine vergleichbare Regelungssystematik auf, denn beide Systeme dienen dazu, die organisatorische Basis dafür zu schaffen, bestimmte definierte Ziele im Unternehmen zu operationalisieren. Die Vergleichbarkeit der Normenstruktur ist darauf zurückzuführen, dass beide Verordnungen auf dem Gemeinschaftsrecht basieren. Das Konzept, Umweltschutz und Sicherheit durch Implementierung von Managementsystemen zu gewährleisten, war dem traditionellen deutschen Umweltverwaltungsrecht bislang fremd gewesen<sup>383</sup>. Mit der novellierten StörfallVO hat damit erstmals eine Bestimmung Eingang in das nationale Rechtssystem gefunden, mit der die Einrichtung eines „Managementsystems“ *verbindlich* vorgeschrieben wird. Zwar finden sich bereits in der EMAS-Verordnung Regelungen hinsichtlich der Einrichtung von Managementsystemen, hierbei handelt es sich aber um ein System, an dem sich Unternehmen *freiwillig* beteiligen können. Erfüllen sie die Voraussetzungen an ein funktionierendes Umweltmanagementsystem nicht, so wird die Zer-

---

<sup>383</sup> Ähnlich Jarass, UPR 2000, 243.

tifizierung verweigert. Auch dies kann für ein Unternehmen negative Auswirkungen haben, beispielsweise durch die Beeinträchtigung des Images als umweltfreundliches Unternehmen und dergleichen mehr.

Im Gegensatz hierzu ist eine den normativen Anforderungen genügende Umsetzung der neuen Störfall-Verordnung insbesondere deshalb von entscheidender Bedeutung für den Betreiber, weil gravierende Konsequenzen drohen, falls eine unzureichende Pflichtenerfüllung festgestellt wird. So sieht die Seveso-II-Richtlinie<sup>384</sup> im Gegensatz zur Vorgängerrichtlinie bei einem Verstoß gegen notwendige organisatorische Vorsorgemaßnahmen zur Störfallbegrenzung die Untersagung des Betriebes vor (Art. 17). Zur Umsetzung dieser Bestimmung in deutsches Recht wurde die Ergänzung der Untersagungstatbestände bei genehmigungsbedürftigen Anlagen gem. § 20 Abs. 1a bzw. § 25 Abs. 1a BImSchG erforderlich.

Im folgenden Teil der Arbeit sollen die konkreten Anforderungen an die Gestaltung von Umwelt- und Sicherheitsmanagementsystemen nach diesen neuen Vorschriften und die sich hieraus für eine umweltsichernde Betriebsorganisation ergebenden Konsequenzen herausgearbeitet werden. Dabei

---

<sup>384</sup> Richtlinie 96/82/EG des Rates v. 9.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, Abl. EG 1997 Nr. L 10, S. 13.

sollen zudem Fragen im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung solcher Systeme näher beleuchtet werden.

## **I. Die Betriebsorganisation nach der StörfallVO n.F.**

### **1. Bedeutung und Entstehungsgeschichte**

Die am 3.5.2000 in Kraft getretene Neufassung der StörfallVO enthält erstmals neben dem Aspekt der Sicherheitstechnik verstärkt Vorgaben für eine sichere Organisation betrieblicher Abläufe in Form eines Sicherheitskonzeptes und Sicherheitsmanagementsystems. Dieser verfahrensrechtliche Ansatz war dem bislang vorwiegend materiellrechtlich geprägten deutschen Umweltrecht und insbesondere dem Immissionsschutzrecht in dieser Form fremd. In der Einführung der entsprechenden Instrumente findet dessen zunehmende Europäisierung ihren Ausdruck<sup>385</sup>. Der Prozess der Europäisierung der Rechtssysteme ist seit nunmehr ca. 25 Jahren im Gange<sup>386</sup>. Der Anpassungsdruck und die zunehmenden Probleme bei der Umsetzung der durch andere europäische Rechtssysteme geprägten Richtlinien haben jedoch in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Am Anfang dieser Entwicklung war das deutsche Recht vielfach Ausgangspunkt und Maßstab bei der Entwicklung des europäischen Umweltrechts und insbesondere des europäischen Immissionsschutzrechts, so dass eher auf europäischer

---

<sup>385</sup> Zu den weiteren Dimensionen der Europäisierung des Immissionsschutzrechts vgl. Jarass, UPR 2000, 241 ff.

Ebene das deutsche Recht „nachvollzogen“ werden musste. Im deutschen Recht bestand hingegen kaum Änderungsbedarf, da entsprechende Vorgaben zumeist bereits auf höherem Schutzniveau vorhanden waren<sup>387</sup>. So diente auch die deutsche Störfall-Verordnung von 1980<sup>388</sup> als Vorbild für die kurze Zeit später erlassene Seveso-I-Richtlinie der EG<sup>389</sup>, mit der der Rat auf den schweren Chemieunfall 1976 in der italienischen Stadt Seveso reagierte<sup>390</sup>. Mit ihr sollte den Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten vorgebeugt werden. Für das Betreiben bestimmter gefährlicher Industrieanlagen wurden gemeinsame Verfahren festgelegt, um die zur Gefahrenabwehr erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen festzulegen.

Inzwischen hat sich das europäische Umweltrecht jedoch von seinen deutschen Eltern emanzipiert, die längst nicht mehr als „Trendsetter“ fungieren, sondern vielmehr der europäischen rasanten

---

<sup>386</sup> Jarass, aaO, 241.

<sup>387</sup> Jarass aaO, 241; Salje in einem Vortrag, gehalten auf der III. Umwelt-Jahrestagung zum Thema „Umweltmanagement – eine alte und neue Herausforderung, 25./26. Oktober 2000 in Dortmund: „Was bringt Europa? Initiativen der EU im Umweltrecht“.

<sup>388</sup> Verordnung vom 27.6.1980 (BGBl. I. S. 772), neu gefasst durch Verordnung vom 19.5.1988 (BGBl. I, S. 625) und durch Verordnung vom 20.9.1991 (BGBl. I S. 1891, 2044).

<sup>389</sup> Feldhaus, UPR 2000, 121.

<sup>390</sup> Richtlinie 82/501/EWG des Rates vom 24.6.1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (Abl. EG Nr. 230/1, Nr. L 289/35).

Rechtsentwicklung regelrecht hinterher hinken<sup>391</sup>; eine Entwicklung, die ihren Ausdruck darin findet, dass die Bundesregierung immer häufiger Rechenschaft gegenüber der EU-Kommission wegen auftretender Umsetzungsdefizite ablegen muss<sup>392</sup>. Auch die Seveso-II-Richtlinie vom 9.12.1996, die die Seveso-I-Richtlinie ersetzt hat, hätte eigentlich spätestens bis zum 3.2.1999 in deutsches Recht umgesetzt worden sein müssen<sup>393</sup>, trat aber erst am 3.5.2000 mit über einem Jahr Verspätung in Kraft.

Als Grund für die Neufassung der Seveso-I-Richtlinie in Form der Seveso-II-Richtlinie führte die Kommission die Tatsache an, dass es seit der Verabschiedung von Seveso-I in der Gemeinschaft zu über 130 „schweren Unfällen“<sup>394</sup> gekommen sei<sup>395</sup>. Im Gegensatz zu Seveso-I ist in die Seveso-II-Richtlinie nunmehr die Verpflichtung zur Einrichtung eines Sicherheitsmanagementsystems aufgenommen worden<sup>396</sup>. Als Erwägungsgrund für die-

---

<sup>391</sup> Salje, Umweltrechtstagung, aaO.

<sup>392</sup> Salje, Umweltrechtstagung, aaO.

<sup>393</sup> Art. 24: „24 Monate nach In-Kraft-Treten.“

<sup>394</sup> Entspricht dem deutschen Begriff des „Störfalls“; im EG-Recht spricht man von „schweren Unfällen“, siehe Jarass, UPR 2000, 243.

<sup>395</sup> Rebentisch, NVwZ 1997, 6 mit Hinweis auf BR-Drucks. 269/94, S.7. Als weitere Beispiele sind zu nennen die schweren Unfälle von Bhopal und Mexico-City.

<sup>396</sup> Die Seveso-II-Richtlinie verfolgt im Vergleich zur Vorgängernorm einen wesentlich erweiterten und konzeptionell veränderten Ansatz mit folgenden neuen Elementen: Betriebsbezug statt Anlagenbezug, Verpflichtung zur Formulierung eines Sicherheitskon-



se Regelung ist die Erkenntnis angeführt worden, dass die Ursache für die meisten schweren Unfälle nicht auf technische, sondern auf *organisatorische* Mängel zurückzuführen sei; Seveso-I sei hinsichtlich der technischen Aspekte der Unfallverhütung und –bekämpfung zwar erfolgreich gewesen, habe aber Gesichtspunkte des Versagens auf Managementebene, z.B. in Form unzureichender Information oder Ausbildung der Mitarbeiter zu wenig berücksichtigt<sup>397</sup> .

## **2. Anwendungsbereich**

### **a) Anwendungsbereich der Seveso-II-Richtlinie**

Die Seveso-II-Richtlinie gilt gemäß Art. 2 für Betriebe, in denen gefährliche Stoffe in Mengen vorhanden sind, die den in Anhang I der Richtlinie genannten Mengen entsprechen oder diese Mengenschwellen überschreiten. Der Begriff des „Betriebes“ bezeichnet gemäß Art. 3 der Richtlinie „den gesamten unter der Aufsicht eines Betreibers

---

zeptes und zur Einrichtung eines Sicherheitsmanagementsystems, Erstellung von Sicherheitsberichten, die der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, Erstellung von internen und externen Notfallplänen, Verzahnung von Störfallüberwachung und Raumordnungsplanung, detaillierte Vorgaben für die behördliche Überwachung, Einrichtung von Informationssystemen zwischen Betreiber und Behörden sowie zwischen den Mitgliedstaaten und gegenüber der Kommission.

<sup>397</sup> Erwägungsgrund Nr. 15 der Richtlinie 96/82/EG vom 9.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen

(Seveso II), Abl. EG Nr. L 10 vom 14. Januar 1997.

stehenden Bereich, in dem gefährliche Stoffe in einer oder in mehreren Anlagen einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten vorhanden sind“.

Demgegenüber bezog sich die bisher geltende Seveso-I-Richtlinie in ihrem Anwendungsbereich auf die Verhütung schwerer Unfälle, die durch bestimmte Industrietätigkeiten verursacht werden könnten, sowie auf die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt. Dabei werden unter Industrietätigkeiten alle Tätigkeiten in bestimmten im Anhang I der Richtlinie bezeichneten Industrieanlagen erfasst, einschließlich der dazugehörigen Lagerungen innerhalb des Betriebes, bei denen ein gefährlicher Stoff oder mehrere gefährliche Stoffe eingesetzt werden oder anfallen können und bei denen die Gefahr eines schweren Unfalls bestehen kann sowie jede sonstige Lagerung unter den im Anhang II festgelegten Bedingungen. Entsprechend erfasste die StörfallVO a.F.<sup>398</sup> nur die nach BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlagen, in denen Stoffe nach den Anhängen II, III oder IV zu dieser Verordnung im bestimmungsgemäßen Betrieb vorhanden sind oder bei einer Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs entstehen können, § 1. Da mit Erlass der Seveso-II-Richtlinie die Be-

---

<sup>398</sup> 12. BImSchV idF der Bekanntmachung v. 20.9.1991 (BGBl. I, S. 1891 zuletzt geändert durch VO v. 20.4.1998, BGBl. I, S. 723).

schränkung auf Industrietätigkeiten sowie der Anlagenbezug weggefallen sind, ist der Geltungsbereich insoweit erweitert worden, als er sich auch auf nicht gewerblichen Zwecken dienende Einrichtungen erstreckt, wie z.B. Forschungs- und Chemielabors diverser Universitätsinstitute, sofern dort mit Stoffen in ausreichenden Mengen im Sinne der Seveso-II-Richtlinie umgegangen wird<sup>399</sup>.

Aber auch für Industrieunternehmen stellt die Seveso-II-Richtlinie gegenüber der Vorgänger-richtlinie insofern eine Verschärfung dar, als nunmehr Standorte vom Geltungsbereich erfasst werden, die vorher nicht dem Störfallrecht unterfielen. Dies ist dann der Fall, wenn in einem „Betriebsbereich“ verschiedene Anlagen und Gefahrstofflager vorhanden sind, die zwar für sich betrachtet keine erheblichen Mengen gefährlicher Stoffe enthalten, in der Summe aber die in der Seveso-II-Richtlinie vorgegebenen Mengenschwellen überschreiten. Damit knüpft die Seveso-II-Richtlinie an den Betriebsbereich als neuer organisatorischer Einheit an<sup>400</sup>. Ziel dieser neuen Regelung ist es, alle Situati-

---

<sup>399</sup> Zur Begründung siehe 11. Erwägungsgrund zur Seveso-II-Richtlinie. Danach ist eine enumerative Aufzählung von Anlagen, die der Richtlinie unterliegen, ungeeignet, schwere Unfälle zu vermeiden. Vielmehr müsse als Anknüpfungspunkt das tatsächliche oder potentielle Vorhandensein von gefährlichen Stoffen in bestimmter Menge herangezogen werden.

<sup>400</sup> In BR-Drucks. 269/94 wird als Begründung hierzu angeführt, dass der bisherige anlagenbezogene Regelungsansatz, bestimmte Anlagen in einer Liste aufzuführen, zu unflexibel sei. Untersuchungen

onen zu erfassen, in denen gefährliche Stoffe in Mengen vorhanden sind, die ausreichen, um die Gefahr eines schweren Unfalls zu bilden<sup>401</sup>.

**b) Umsetzung in nationales Recht- Anwendungsbereich der StörfallVO n.F.**

Die Umsetzung dieses neuen Regelungsansatzes in nationales Recht gestaltete sich vor allem deshalb als schwierig, weil er nicht zur Regelungssystematik des BImSchG passte<sup>402</sup>. Die Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie erfolgte schließlich durch eine Änderung des BImSchG und eine Neufassung der Störfallverordnung. Da sich die Pflichten der Seve-

---

der Kommission hätten ergeben, dass nur 47% der im Anhang II der Seveso-I-Richtlinie aufgeführten chemischen Erzeugnisse in den von der Richtlinie erfassten Industriebetrieben auch tatsächlich verwendet wurden. Konsequenz hieraus sei nach Auffassung der Kommission, dass infolge veränderter Industrieverfahren und chemischer Stoffe eine ständige Anpassung der Liste erforderlich sei. Darüber hinaus sei die Verwendung derartiger Listen von Betrieben bei gleichzeitigem Ausschluss anderer mit identischem Gefahrenpotential weder technisch und wegen möglicher Wettbewerbsverzerrungen auch nicht politisch vertretbar; vgl. BR-Drucks. 269/94 S. 8. Mit der Erweiterung des Anwendungsbereichs wurde eine Forderung des 4. Aktionsprogramms für Umweltschutz aufgegriffen, veröffentlicht in Abl. EG 1987 Nr. C 328, S. 3.

<sup>401</sup> Vgl. BR-Drucks. aaO; Ausführungen bei Rebentisch, NVwZ 1997, 6.

<sup>402</sup> Insoweit kann eine Parallele zum Standortbezug der EMAS-VO gezogen werden. Auch in Zukunft ist zu befürchten, dass der Anlagenbezug des deutschen Immissionsschutzrechts zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht führen wird. Zum Teil wird deshalb eine Anknüpfung immissionsschutzrechtlicher Pflichten an eine anlagenübergeordnete Betriebseinheit befürwortet, was auch eine praxisgerechtere Regelung der Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation gem. § 52a Abs. 2 BImSchG zur Folge haben würde; so Feldhaus, NVwZ 1998, 1140.

so-II-Richtlinie nicht mehr auf Anlagen bezogen sondern auf den „Betrieb“, der sowohl genehmigungsbedürftige als auch nicht genehmigungsbedürftige Anlagen umfassen konnte, wurde der § 3 BImSchG um die Definition des Betriebs bzw. des Betriebsbereichs ergänzt<sup>403</sup>.

Hauptgrund für die 15-monatige Verspätung bei der Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie in nationales Recht war im wesentlichen der Streit darüber, ob man eine 1:1-Umsetzung der Richtlinie favorisiert<sup>404</sup> oder eine über das EG-Recht hinausgehende Regelung schafft, in dem der durch die alte StörfallVO festgelegte Geltungsbereich nicht geändert, sondern um den der Richtlinie ergänzt, die EG-rechtlichen Anforderungen also quasi „on top“ gesetzt werden sollten, sog. „integrierter Ansatz“, oder 1+1-Lösung. Eine 1:1-Umsetzung hätte letztlich bedeutet, dass einerseits der Anwendungsbereich der neuen StörfallVO durch die Erstreckung auf Betriebsbereiche zwar erweitert, gleichzeitig aber insoweit eingeschränkt worden wäre, als solche genehmigungsbedürftigen Anlagen, die nicht zu ei-

---

<sup>403</sup> Weiterhin erfolgte eine Anpassung der, bzw. Erweiterung durch §§ 20 Abs. 1a, 23 Abs. 1 S. 1, 25 Abs. 1a, 37, 8a, 50 BImSchG.

<sup>404</sup> Dieser sog. „Integrierte Ansatz“ wurde von einigen Bundesländern, wie Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, scharf kritisiert, da sie eine Verschärfung für deutsche Betreiber gegenüber den europäischen Nachbarn bedeutet und damit Wettbewerbsverzerrungen, -nachteile mit sich bringen könne. Sie legten einen eigenen Regierungsentwurf vor, siehe BR-Drucks. 300/99.

nem Betriebsbereich gehören, aus dem Anwendungsbereich herausgefallen wären. Durchgesetzt hat sich schließlich eine Art „1:1+1-Lösung“. Die neue Störfallverordnung gilt demnach für Betriebsbereiche im Sinne der Seveso-II-Richtlinie und darüber hinaus auch für genehmigungsbedürftige Anlagen, die nicht zu einem Betriebsbereich gehören. Hierzu zählen jedoch nicht alle zuvor von der StörfallVO a.F. erfassten Anlagen, sondern lediglich solche, in denen sich explosionsfähige Staub-/Luftgemische, hochentzündliche verflüssigte Gase (einschließlich Flüssiggas) und Erdgas sowie Ammoniak in den im neuen Anhang VII aufgeführten Mengen befinden, bzw. befinden können<sup>405</sup>.

### **3. Sicherheitskonzept**

Die Seveso-II-Richtlinie räumt im Vergleich zur Seveso-I-Richtlinie dem Prinzip, schweren Unfällen verstärkt durch betriebsorganisatorische Maßnahmen und einer aktiveren Sicherheitsüberwachung durch die Behörden vorzubeugen, größere Bedeutung ein<sup>406</sup>. Deshalb sieht die neue Richtlinie für alle vom Anwendungsbereich erfassten Betriebe die Erstellung eines Sicherheitskonzeptes vor, dessen Umsetzung durch die Implementierung eines Sicherheitsmanagementsystems sichergestellt werden soll, Art. 7 i.V.m. Anhang III. Die insoweit

---

<sup>405</sup> Büge, DB 2000, 1501.

<sup>406</sup> Rebentisch, NVwZ 1997, 6.

durch die Seveso-II-Richtlinie formulierten Bestimmungen zur Betriebsorganisation sind 1:1 in die neugefasste Störfallverordnung übernommen worden, § 8 i.V.m. Anhang III.

Nach § 8 StörfallVO n.F. sind die Betreiber aller vom Anwendungsbereich erfassten Betriebe durch die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein betriebseigenes Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle zu erstellen, in Schriftform niederzulegen und für die zuständige Behörde auf Anforderung verfügbar zu halten. Für bereits bestehende Betriebsbereiche ist diese Pflicht gem. § 20 Abs. 2 StörfallVO unverzüglich, spätestens jedoch bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung zu erfüllen<sup>407</sup>.

**a) Inhaltliche Anforderungen an das Sicherheitskonzept**

Für den Regelungsadressaten sowie für die prüfenden Behörden stellt sich die Frage, welche inhaltlichen Anforderungen an das Sicherheitskonzept zu stellen sind. Konkrete materielle Vorgaben

---

<sup>407</sup> Unverzüglich ist allgemein im Sinne des § 121 BGB als „ohne schuldhaftes Zögern“ zu verstehen; siehe auch Müggenborg, NVwZ 2000, 1101; die Übergangsvorschrift ergänzt die Bestimmungen des § 8 Abs.1 und 3 StörfallVO, wonach vor erstmaliger Inbetriebnahme das Konzept auszuarbeiten und bei bereits bestehenden Betriebsbereichen eine Aktualisierung des Konzeptes zu erfolgen hat. Nach der bisherigen Rechtslage gab es jedoch keine Vorschrift zur Erstellung von Sicherheitskonzepten in diesem Sinne, so dass für Betreiber bereits bestehender Betriebsbereiche eine Übergangsfrist erforderlich war; spätestens war diese Pflicht bis

sind weder dem § 8 noch dem Anhang III zu entnehmen<sup>408</sup>. Demnach ist die Pflicht zur Erstellung eines Konzeptes ein reines Verfahrensinstrument<sup>409</sup>.

Zu prüfen ist, ob sich dennoch Anhaltspunkte für die Darstellung des Konzeptes aus dem Wortlaut, Sinn und Zweck und dem Zusammenspiel der einzelnen Vorgaben der Störfallverordnung und der zugrundeliegenden Seveso-II-Richtlinie herleiten lassen.

Aus dem Wortlaut des § 8 Abs. 1 S. 2 StörfallVO ist zu entnehmen, dass die Darstellung in ihrer inhaltlichen Tiefe und ihrem Detaillierungsgrad den Gefahren im Betriebsbereich „angemessen“ sein muss. Das bedeutet, dass das Sicherheitskonzept jedenfalls so umfangreich gestaltet sein muss, dass aus ihm auch Externe ohne weiteres entnehmen können, auf welche Weise der Unternehmer durch betriebsorganisatorische Maßnahmen sichergestellt hat, dass die Anforderungen der StörfallVO eingehalten werden. Dies ergibt sich aus dem Sinn und Zweck des § 16 StörfallVO, aus dem abzuleiten ist, dass auch das Konzept Gegenstand der behördlichen Überwachung ist<sup>410</sup>.

---

zum 3. November 2000 zu erfüllen.

<sup>408</sup> Posser/Müller, Der Syndikus 2001, S.14; Heinze, UPR 2002, 54.

<sup>409</sup> Siehe auch Feldhaus, UPR 2000, 124; anders dagegen Büge DB 2000, 1503, allerdings ohne nähere Begründung.

<sup>410</sup> Zwischenbericht 9/2000 aaO, S.9: Dort wird zudem ausgeführt, dass die StörfallVO zwar im Gegensatz zu Art. 7 Abs. 2 der Seveso-II-Richtlinie „...und für die zuständigen Behörden, insbesondere



Es soll darüber hinaus den im Anhang III genannten Grundsätzen Rechnung tragen. Der Anhang III, überschrieben mit dem Titel „Grundsätze für das Konzept zur Verhinderung von Störfällen und das Sicherheitsmanagementsystem“, gibt jedoch wenig Aufschluss darüber, wie sich der Gesetzgeber die Gestaltung des Konzeptes vorgestellt hat<sup>411</sup>. Der Anhang III Nr. 1 wiederholt zunächst lediglich die Forderung des § 8 nach einer *schriftlichen* Abfassung des Konzeptes. Weiterhin soll das Konzept die Gesamtziele sowie die allgemeinen Grundsätze des Vorgehens des Betreibers zur Begrenzung der Gefahren von Störfällen enthalten.

Die Probleme bei der Umsetzung der neuen Verordnung ergeben sich vor allen Dingen auch aus sprachlichen Ungenauigkeiten bei der Übersetzung des Richtlinien textes. Dem englischen Richtlinien text, der das Sicherheitskonzept als „major-accident prevention policy“ bezeichnet, ist deutlicher die „Charakteristik dieses Regelungsansat-

---

re im Hinblick auf die Anwendung von Art. 5 Abs. 2 und von Art. 18, verfügbar gehalten werden,“ keine direkte Einbeziehung der schriftlichen Unterlage in das Überwachungssystem enthält. Jedoch lasse sich mittelbar aus § 16 Abs.1 Nr. 3 dieser Bezug herleiten, der vorsieht, „...dass die im Sicherheitsbericht oder *in anderen vorgelegten Berichten* enthaltenen Angaben und Informationen die Gegebenheiten in dem Betriebsbereich zutreffend wiedergeben.“

<sup>411</sup> Ebenso Heinze, UPR 2002, 54; vgl. auch Feldhaus, UPR 2000, 124, der von inhaltlicher Unbestimmtheit spricht; so auch bereits Rebentisch in NVwZ 1997, 8 zu der inhaltlich weitgehend identischen Vorschrift des Art. 7 der Seveso-II-Richtlinie.

zes<sup>412</sup> zu entnehmen. Das Sicherheitskonzept ist demnach lediglich eine Unternehmenspolitik („policy“) zur Störfallverhinderung. In ihm sollen die Ziele und Strategien des Betreibers dargelegt werden<sup>413</sup>. Insofern kann eine Parallele zu den Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen gezogen werden, die auch stets eine Qualitäts- bzw. Umweltpolitik fordern<sup>414</sup>.

Das Sicherheitskonzept, folglich treffender übersetzt als „Sicherheitspolitik“, lässt sich somit definieren als eine Darstellung der übergeordneten Absichten und Ausrichtung einer Organisation zum Erreichen eines vorgegebenen Zieles und die Festlegung der grundsätzlichen Regelungen und Vorgehensweise zur Erreichung dieses Ziels<sup>415</sup>. Eine darüber hinausgehende Darstellung der Aufbau- und Ablauforganisation ist hingegen nicht erforderlich. Denn anders als beispielsweise der nach § 9 StörfallVO zu erstellende Sicherheitsbericht, der ohne weitere Aufforderung der Behörde stets vorzulegen ist, muss das Sicherheitskonzept nur auf

---

<sup>412</sup> So Rebentisch, NVwZ 1997, 9.

<sup>413</sup> Begründung zum Richtlinienentwurf BR-Drucks. 269/94, S. 15.

<sup>414</sup> Siehe beispielsweise Umweltmanagement-Politik gem. DIN EN ISO 14001:1996 Abschnitt 4.2; Art. 3 Abs. 2 iVm Anhang I A.2 der EMAS-VO; sowie Qualitätspolitik gem. DIN EN ISO 9001:2000-01 Abschnitt 5.3.

<sup>415</sup> Siehe Definition aus Zwischenbericht 9/2000 zum UBA-Forschungsvorhaben „Entwicklung von Arbeitshilfen zur Erstellung und Prüfung des Konzeptes zur Verhinderung von Störfällen“, S.4.

Anfrage der Behörde offengelegt werden und ist daher lediglich zum diesem Zweck „verfügbar zu halten“, § 8 Abs. 2 StörfallVO. Es ist insofern vorwiegend ein internes, betreibereigenes Instrument zur Gewährleistung der Anforderungen aus der Störfallverordnung<sup>416</sup>. Das Konzept dient in diesem Zusammenhang als eine Art Leitfaden für das Unternehmen, in dem die wesentlichen Zielsetzungen zur Gewährleistung des anzustrebenden hohen Schutzniveaus niederzulegen sind<sup>417</sup>. Es soll auch bewirken, dass die Betreiber sich mit dem Thema der Verhütung schwerer Unfälle auseinandersetzen und entsprechende Sicherheitsüberwachungssysteme einführen. Mit dem Sicherheitskonzept soll der Betreiber darlegen, auf welche Weise sichergestellt ist, dass die Pflichten, die sich aus der Störfallverordnung zur Verhinderung von Störfällen und zur Begrenzung der Auswirkung von „Dennoch-Störfällen“ erfüllt werden. Insofern kann durchaus eine Parallele zur Mitteilungspflicht gem. § 52a Abs.2 BImSchG gezogen werden. Zu den Pflichten des Betreibers nach der StörfallVO gehören insbesondere die Grundpflichten gem. §§ 3-6 und § 8 StörfallVO. Das Konzept legt also die grundsätzli-

---

<sup>416</sup> Vgl. BR-Drucks. 269/94 S. 14 und Büge, DB 2000, 1503.

<sup>417</sup> Nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift soll das Konzept dazu dienen, durch geeignete Mittel, Organisation und Managementsysteme, ein hohes Schutzniveau für Mensch und Umwelt sicherzustellen, so Art. 7 Abs. 1 Satz 2 Seveso-II-Richtlinie.

che Vorgehensweise des Betreibers zur Erfüllung dieser konkreten Anforderungen fest, auf deren Grundlage Einzelmaßnahmen getroffen werden, die aber selbst nicht zum Konzept gehören<sup>418</sup>.

Zusammenfassend ist demnach festzustellen, dass das Sicherheitskonzept eine Darstellung der Gesamtziele zur Verhütung schwerer Unfälle wiedergeben sollte, ohne jedoch im einzelnen das Sicherheitsmanagementsystem zu beschreiben<sup>419</sup>. Es ist demnach eher als eine Art Sicherheitspolitik zu verstehen. Eine detaillierte Darstellung des Sicherheitsmanagementsystems in Form genauer Angaben zu aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen wird nach dem Sinn und Zweck der Regelung nicht gefordert. Der Ordnungsgeber lässt dem Betreiber einen weiten Spielraum, was die inhaltliche Ausgestaltung anbelangt. Dies hat Vor- und Nachteile. Nachteilig ist sicherlich die gewisse Rechtsunsicherheit, in der sich die deutschen Betreiber und Behörden bei der Auslegung der neuen Anforderungen befinden. Als positive Kehrseite der Medaille ist aber der Freiraum zu nennen, der dem Betreiber hierdurch gewährt wird. Zudem entspricht die knappe Form in der die Festlegungen getroffen wurden durchaus dem vielbeschworenen Streben nach Deregulierung.

---

<sup>418</sup> Zwischenbericht 9/2000 aaO, S.7.

<sup>419</sup> So auch Heinze, UPR 2002,54.

**b) Aufbau und Darstellung des Sicherheitskonzeptes**

Von den inhaltlichen Anforderungen abgesehen, lassen sich auch rein formale Kriterien für die Gestaltung des Sicherheitskonzeptes ableiten. Dem Wortlaut des § 8 Abs. 1 StörfallVO ist insoweit zu entnehmen, dass das Konzept schriftlich auszufertigen ist. Weitere Hinweise für die formale Gestaltung lassen sich aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift ableiten. Da das Sicherheitskonzept nach dem Willen des Verordnungsgebers als eine Art Sicherheitspolitik zu verstehen ist, müssen zunächst die Gesamtziele des Unternehmens, also eine Art Sicherheitspolitik formuliert werden, die die nachfolgenden Inhalte aufweisen sollten<sup>420</sup>. Dabei werden die für das Unternehmen einschlägigen Anforderungen Störfallverordnung in betriebliche Sicherheitsziele umgesetzt und im Rahmen eines Sicherheitsprogramms realisiert.

- Die Verhütung schwerer Unfälle muss als ein vorrangiges Unternehmensziel festgeschrieben und von der obersten Leitung verabschiedet werden.
- Es muss festgelegt werden, dass und auf welche Weise potentielle Gefahrenquellen ermittelt werden.
- Weiterhin müssen die Maßnahmen zur Verhinderung der Realisierung von Gefahren und zur Begrenzung der Auswirkung von schweren Unfällen

aufgezeigt werden.

- Die Einhaltung der bestehenden Gesetze und Verordnungen sowie des technischen Regelwerkes muss als Grundvoraussetzung zur Verhinderung von Störfällen und zur Begrenzung ihrer Auswirkungen Bestandteil des Konzeptes sein.
- Darüber hinaus muss festgeschrieben werden, dass der Stand der Sicherheitstechnik in allen Phasen eines Betriebes eingehalten werden müssen und dass hierzu konkrete Handlungs- und Arbeitsanweisungen zu erstellen sind.
- Das Konzept muss Festlegungen zur Kontrolle und zur Analyse seiner eigenen Wirksamkeit enthalten und die Notwendigkeit einer stetigen Weiterentwicklung und Fortschreibung vorsehen.
- Das Konzept und seine Anwendung muss die Organisationsstrukturen, Verantwortungsbereiche, Handlungsweisen, verfahren, Prozesse und Mittel umfassen.
- Das Konzept wird im Rahmen eines im Unternehmen zu implementierenden Sicherheitsmanagementsystems realisiert.

#### **4. Sicherheitsmanagementsystem**

Die Forderung nach der Einrichtung eines Sicherheitsmanagementsystems besteht für alle Betriebe, die in den Geltungsbereich der neuen StörfallVO fallen, unabhängig davon, ob sie nur den

---

<sup>420</sup> Vgl. Darstellung bei Büge DB 2000, 1503.

Grundpflichten oder auch den erweiterten Pflichten unterliegen. Dies ergibt sich zum einen aus § 8 StörfallVO, der in seinem Absatz 3 auf das dem Konzept zugrunde liegenden Sicherheitsmanagementsystem und im Übrigen auf den Anhang III verweist und systematisch dem Abschnitt der Regelungen über die Grundpflichten zuzuordnen ist. Zum anderen ergibt sich die Pflicht zur Implementierung eines Sicherheitsmanagementsystems auch für Betriebe, die den erweiterten Pflichten unterliegen. Dies gilt schon deshalb, weil die Grundpflichten erst recht auch von Betrieben eingehalten werden müssen, die wegen der Erreichung höherer Mengenschwellen sogar den erweiterten Pflichten unterliegen. Zudem ergibt sich diese Pflicht auch aus § 9 Abs. 1 StörfallVO, der systematisch dem zweiten Abschnitt der StörfallVO zuzuordnen ist, in dem die erweiterten Pflichten normiert sind und der die Darlegung der Umsetzung der im Sicherheitskonzept niedergelegten Grundsätze mit Hilfe eines Managementsystems im Sicherheitsbericht fordert.

**a) Ziel des Sicherheitsmanagementsystems**

Im Zusammenhang mit der Erstellung des schriftlichen Sicherheitskonzeptes soll der Betreiber gem. § 8 Abs. 3 iVm Anhang III Nr. 2 und 3 StörfallVO ein Sicherheitsmanagementsystem implementieren. Gem. § 8 Abs. 3 StörfallVO soll

das Sicherheitsmanagementsystem dem Konzept „zugrunde liegen“. Die Nr. 2 des Anhang III der StörfallVO spricht ergänzend hierzu davon, dass „in das Sicherheitsmanagementsystem derjenige Teil des allgemeinen Überwachungssystems einzugliedern ist, zu dem Organisationsstrukturen, Verantwortungsbereiche, Handlungsweisen, Verfahren, Prozesse und Mittel gehören, also die für die Festlegung und Anwendung des Konzepts zur Verhinderung von Störfällen relevanten Punkte“. Diese in der Tat wenig geglückte Formulierung, die im übrigen weitgehend dem Wortlaut des Anhangs III Buchstabe b der Seveso-II-Richtlinie entspricht<sup>421</sup>, gibt wenig Aufschluss darüber, wie sich der Gesetzgeber die Ausgestaltung des sog. Sicherheitsmanagementsystems vorgestellt hat. Der Regelungsumfang dieser Vorschrift ist daher umstritten. Zum Teil wird angeführt, das Sicherheitsmanagementsystem sei Gegenstand des Sicherheitskonzeptes und stelle ein reines Verfahrensinstrument dar<sup>422</sup>. Es enthalte neben einigen Ausführungen zur Aufbauorganisation allgemein formulierte Vorgaben für die Ablauforganisation, materielle

---

<sup>421</sup> BR-Drucks. 75/00, Nr. 24, S. 81.

Zwar wurden bei der Übernahme des Anhangs III der Richtlinie in die StörfallVO z.T. missverständliche und ungenaue Formulierungen durch solche ersetzt, die der englischen Textfassung näher kommen. Diese Bemühungen haben jedoch leider auch nicht zu einem besseren Verständnis der Vorschrift beigetragen.

<sup>422</sup> So Feldhaus, UPR 2000, 124.



Sicherheitsvorgaben hingegen fehlten gänzlich<sup>423</sup>.

Nach anderer Auffassung<sup>424</sup> ist diese Interpretation auf die missverständliche Formulierung der Regelung zurückzuführen. Der Anhang III sei vielmehr vor dem Hintergrund des in Art. 7 Abs. 1 S. 2 der Seveso-II-Richtlinie niedergelegten Schutzzwecks<sup>425</sup> auszulegen. Im Ergebnis sei der Betreiber verpflichtet, darzulegen, auf welche Weise er die Erfüllung der ihm obliegenden Grundpflichten zur Vermeidung des Eintritts von Störfällen und zur Begrenzung der Gefahren dennoch eingetretener Störfälle sicherstellt<sup>426</sup>.

Diese letztere Interpretation der Regelung erinnert ihrem Wortlaut nach an die Bestimmungen des § 52a Abs. 2 BImSchG<sup>427</sup> und der entsprechenden Vorschrift des § 53 Abs. 2 KrW-/AbfG. Nach dieser Auffassung stellt das Sicherheitsmanagementsystem ein Instrument dar, mit dem durch betriebsorganisatorische Maßnahmen die Einhaltung aller

---

<sup>423</sup> Feldhaus, UPR 2000, 124; a.A. Büge, DB 2000, 1501: nach dessen Auffassung diese Interpretation auf die missverständliche Formulierung der Regelung zurückzuführen ist.

<sup>424</sup> Büge, DB 2000, 1501.

<sup>425</sup> Ziel des Sicherheitskonzeptes ist es gem. Art. 7 Abs. 1 S. 2 der Seveso-II-Richtlinie, „durch geeignete Mittel, Organisation und Managementsysteme ein hohes Schutzniveau für Mensch und Umwelt sicherzustellen.“

<sup>426</sup> Büge, aaO.

<sup>427</sup> Vgl. Ausführungen zu D.II.2; gem. § 52a Abs. 2 BImSchG hat der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen der zuständigen Behörde mitzuteilen, auf welche Weise sichergestellt ist, dass die immissionsschutzrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

störfallrechtlichen Vorschriften gewährleistet werden kann; wird das Instrument also auf die Sicherstellung der Rechtskonformität reduziert. Eine solche einschränkende Interpretation ist jedoch mit Blick auf die Auflistung der sieben Punkte, die durch das Sicherheitsmanagementsystem geregelt werden sollen, nicht überzeugend. Vielmehr scheint die Gewährleistung der Rechtskonformität nur ein Aspekt unter mehreren zu sein, die durch das Sicherheitsmanagementsystem zu regeln sind. Offenbar sollte der Ansatz, der mit Erlass der Seveso-II-Richtlinie und damit der Umsetzung in nationales Recht in Form der StörfallVO, verfolgt wird, ein umfassenderer sein. Vor dem Hintergrund des Erwägungsgrundes Nr. 15<sup>428</sup> zum Erlass der Seveso-II-Richtlinie wird deutlich, dass der Aspekt der Sicherheitstechnik nur eine Quelle möglicher Risiken darstellt. Über Fragen der Technik hinaus sind aber ebenso organisatorische und menschliche Aspekte von Sicherheitsrelevanz. Um den sicheren Anlagenbetrieb zu gewährleisten, sind all diese Aspekte gleichermaßen zu berücksichtigen. Daher sind gem. Anhang III Festlegungen zur Aufbauorganisation (Nr. 3a) sowie zu den Verfahren, also Regelungen

---

<sup>428</sup> So werden in Erwägungsgrund Nr. 15 der SEVESO-II-Richtlinie (ABl. EG 1997 Nr. L 10 S. 14) organisatorische Mängel als Ursache schwerer Unfälle genannt und werden deshalb geeignete Managementsysteme gefordert, um diesen Gefahren vorzubeugen.

zur Ablauforganisation (Nr. 3b – 3g) zu treffen. Das Sicherheitsmanagementsystem kann somit auch als ein auf die „technische und administrative Umsetzung der betreibereigenen Sicherheitspolitik gerichtetes Instrument“ definiert werden<sup>429</sup>. Damit aber ist Ziel des Sicherheitsmanagementsystems über die Gewährleistung der Vorschriftenkonformität hinaus, die Etablierung eines unternehmensinternen Prozesses, der unter Einbeziehung der Mitarbeiter zu einer ständigen Verbesserung der Anlagensicherheit führt<sup>430</sup>. Insofern weist die Vorgabe zur Umsetzung des Sicherheitskonzeptes mittels Sicherheitsmanagementsystems neben dem rein verfahrensrechtlichen Charakter auch eine Art allgemein gehaltener materieller Sicherheitsvorgabe auf, die neben der Einhaltung störfallrechtlicher Vorschriften auch die kontinuierliche Verbesserung der Sicherheitsstandards beinhaltet<sup>431</sup>.

**b) Bausteine des Sicherheitsmanagementsystems**

Im Anhang III wird der Mindestinhalt des Sicherheitsmanagementsystems in sieben Punkten festgelegt. Genauere Festlegungen hinsichtlich der geforderten organisatorischen Strukturen werden

---

<sup>429</sup> So bereits Rebentisch in NVwZ 1997, 10 zur entsprechenden Regelung der Seveso-II-Richtlinie.

<sup>430</sup> Vgl. UBA-Forschungsbericht 29648422 zur „Verbesserung des Sicherheitsmanagements bei kleinen und mittleren Unternehmen zur Erfüllung der organisatorischen Sicherheitspflichten der Störfall-Verordnung“ vom Mai 1998.

<sup>431</sup> Im Ergebnis so auch Feldhaus, UPR 2000, 124.

jedoch nicht genannt. Der Wortlaut des Anhangs III der StörfallVO allein gibt daher nur Anhaltspunkte für die Anforderungen, die an ein Sicherheitsmanagementsystem zu stellen sind.

Im Hinblick auf bereits existierende Managementsysteme zur Sicherung der Qualität oder des Umweltschutzes, z.B. in Form der DIN ISO-Normenreihe 9000 ff. und 14000 ff., wird z.T. befürwortet, diese Regelungen auf das Sicherheitsmanagementsystem nach der StörfallVO zu übertragen. So konstatierte bereits Feldhaus<sup>432</sup> für die Übertragbarkeit der Regelungen über Qualitätsmanagementsysteme auf die Organisation des betrieblichen Umweltschutzes, „dass die Regeln über die Qualitätssicherung im wesentlichen auf eine umweltschutzsichernde Betriebsorganisation übertragen werden können. An die Stelle der Qualität der Produkte und Dienstleistungen treten dann die für das Unternehmen oder die Anlage geltenden Umweltschutzanforderungen aus Rechtsvorschriften, Bedingungen, Auflagen und Anordnungen sowie gegebenenfalls von Unternehmen selbst weiter gesteckte Umweltschutzziele.“ Ebenso wird die Übertragbarkeit dieser Regelungen auf die Implementierung eines Sicherheitsmanagementsystems vorgeschlagen<sup>433</sup>. Als Begründung wird angeführt,

---

<sup>432</sup> Feldhaus, NVwZ 1991, 931.

<sup>433</sup> Siehe Ausführungen in UBA – Forschungsvorhaben“ Verbesserung des Sicherheitsmanagements bei KMU zur Erfüllung organi-

es fehle an einer „Messlatte“ als Maßstab zur Beurteilung, ob vorhandene Regelungen ausreichen oder nicht, um die Forderungen der StörfallVO zu erfüllen, weshalb es erforderlich sei, neben wenig konkreten Rechtsvorschriften auf Erfahrungen an die betriebliche Organisation anzuknüpfen. An die Stelle des Ziels „Qualität der Produkte und Dienstleistungen“ solle dann das Ziel „Sicherheit“ treten<sup>434</sup>.

Sicherlich kann die Heranziehung bereits existierender Managementsysteme hilfreich sein, um ein Sicherheitsmanagementsystem aufzubauen. Dies gilt umso mehr als die meisten Unternehmen bereits über ein Qualitäts- oder Umweltmanagementsystem, verfügen und diesbezüglich auf praktische Erfahrungen zurückgreifen können. In solchen Fällen kann der Betreiber die Möglichkeit nutzen, das Sicherheitsmanagementsystem in bestehende Systeme zu integrieren oder zumindest auf bestehende Managementstrukturen zurückzugreifen und darauf aufzubauen<sup>435</sup>. Eine rechtliche Verpflichtung besteht hierzu mangels vorhandener

---

satorischer Sicherheitspflichten der StörfallVO“, Forschungsbericht 296 48 422 von Mai 1998, S. 3; ebenso Adams in UBA-Forschungsvorhaben zur „Erhöhung der Sicherheit durch Qualitätssicherung bei Planung, Bau und Betrieb von chemischen Produktionsanlagen“, Forschungsbericht 10409221, veröffentlicht als UBA-Text Band 18/93.

<sup>434</sup> UBA-FB 296 48 422, aaO, S. 5.

<sup>435</sup> Für eine Integration in vorhandene Systeme auch Heinze, UPR 2002, 55.

Bestimmungen allerdings nicht. Vom Betreiber kann nicht verlangt werden, sein Sicherheitsmanagementsystem entsprechend vorhandener DIN ISO-Normen aufzubauen. Insofern muss bei der Auslegung der Bestimmungen des Anhangs III zunächst auf die vorhandenen gesetzlichen Regelungen zurückgegriffen werden. Für die Beantwortung der Frage nach der Ausgestaltung einer den rechtlichen Anforderungen genügenden Sicherheitsorganisation kann zudem auf die Grundsätze einer ordnungsgemäßen betrieblichen Organisation, die sich im Bereich des Straf- und des Zivilrechts unter dem Begriff des Organisationsverschuldens bzw. der Organisationshaftung herausgebildet haben, zurückgegriffen werden<sup>436</sup>. Zudem sind die bereits erläuterten betriebsorganisatorischen Regelungen des öffentlichen Umweltrechts heranzuziehen<sup>437</sup>.

**aa) Organisation und Personal**

Nach Anhang III Nr. 3 Buchst. a ist hinsichtlich der Organisation und des Personals folgendes durch das Sicherheitsmanagementsystem zu regeln:

- Aufgaben und Verantwortungsbereiche des in die Verhinderung von Störfällen und die Begrenzung ihrer Auswirkungen einbezogenen Personals auf allen Organisationsebenen.
- Ermittlung des entsprechenden Ausbildungs- und

---

<sup>436</sup> Näheres hierzu siehe unter I.III.1. und 2.

<sup>437</sup> Näheres hierzu siehe unter C., D., E. und F.

Schulungsbedarfs sowie Durchführung der erforderlichen Ausbildungs- und Schulungsmaßnahmen.

- Einbeziehung der Beschäftigten sowie gegebenenfalls von Subunternehmen.

### (1) **Betreiberverantwortung**

Adressat der Pflicht zur Implementierung eines Sicherheitsmanagementsystems ist zunächst der Betreiber. Dies ergibt sich zum einen aus der Regelung des § 8 Abs. 2 StörfallVO, wonach der Betreiber die Umsetzung des Sicherheitskonzeptes sicherzustellen hat. Die Umsetzung der im Sicherheitskonzept niedergelegten Grundsätze aber erfolgt nach der Konzeption des Ordnungsgebers mittels eines geeigneten Sicherheitsmanagementsystems, § 8 Abs. 3 StörfallVO: „...des diesem Konzept *zugrunde liegenden* Sicherheitsmanagementsystems,...“. Für Betreiber eines Betriebsbereichs, der gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 StörfallVO den erweiterten Pflichten unterliegt, ergibt sich diese Verpflichtung auch mittelbar aus § 9 Abs. 1 Nr. 1 StörfallVO, wonach im Sicherheitsbericht darzulegen ist, dass ein Sicherheitsmanagementsystem zur Anwendung des Konzeptes vorhanden ist. Insofern weist die Bestimmung Ähnlichkeiten mit den in §§ 52a BImSchG, 53 KrW-/AbfG festgelegten Anzeige- und Mitteilungspflichten zur Betriebsorgani-

sation auf<sup>438</sup>. Ebenso wie die Vorgaben der neuen StörfallVO, basieren auch die genannten Regelungen auf dem Gedanken, dass die Nichterfüllung immissionsschutzrechtlicher Pflichten häufig auf menschlicher Unzulänglichkeit beruht, dem am besten durch das Ergreifen innerorganisatorischer Maßnahmen zu begegnen ist<sup>439</sup>. Auch die StörfallVO verfolgt das Ziel, durch Festlegung und Dokumentation der innerbetrieblichen Verantwortungs- und Organisationsstrukturen mehr Transparenz zu schaffen, die sowohl der betreibereigenen Selbstkontrolle als auch der besseren Überprüfbarkeit durch die Behörde dient. Bei näherer Betrachtung bietet die neue StörfallVO hinsichtlich der Forderung nach einer klaren Regelung der Aufgaben und Verantwortungsbereiche nichts Neues. Bereits auf der Grundlage der bisherigen Bestimmungen zur Betriebsorganisation bestand diese Verpflichtung, die sich, wie bereits oben aufgezeigt<sup>440</sup>, aus den Grundpflichten des § 5 BImSchG ergibt.

Im Ergebnis kann in bezug auf die Wahrnehmung immissionsschutzrechtlicher Pflichten der obersten Führungsebene auf eine eventuell vorhandene Anzeige gem. § 52a Abs. 1 BImSchG verwiesen werden. Dies lässt sich auch bereits aus dem

---

<sup>438</sup> Siehe hierzu Ausführungen oben unter D.II.

<sup>439</sup> Vgl. Begründung zum BR-Vorschlag, BT-Drucks. 11/4909, 537, siehe auch Nachweis bei Fn. 114.

<sup>440</sup> Vgl. Ausführungen unter C.



Wortlaut des § 52a Abs. 1 S. 1 BImSchG ableiten, wonach sich die wahrzunehmenden Pflichten auf das BImSchG und seine Rechtsverordnungen erstrecken. Das bedeutet, dass für den Betreiber, dessen Betriebsbereich unter den Geltungsbereich der StörfallVO fällt, eine Verpflichtung zur Organisation der störfallrechtlichen Pflichten im Sinne einer ordnungsgemäßen Aufbau- und Ablauforganisation bereits nach den bekannten Vorschriften der §§ 5, 52a BImSchG besteht. Folglich bestand diese Verpflichtung bereits vor Erlass der neuen StörfallVO und begründet demnach keine neue Verpflichtung für den Betreiber.

## **(2) Delegation der Betreiberverantwortung**

Um die Einhaltung der zahlreichen, durch die neue StörfallVO begründeten Einzelpflichten<sup>441</sup> zu gewährleisten, sind diese von der obersten Führungsebene (in der Regel Vorstand oder Geschäftsführung) „top down“ auf die nächste Hierarchieebene und von dort bis auf die letzte Ebene weiter zu delegieren; so Nr. 3 Buchst. a des Anhangs III „Aufgaben und Verantwortungsbereiche [...] auf allen Organisationsebenen.“ Hierzu sind die Aufgaben auf die Mitarbeiter zu delegieren und sind darüber hinaus die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zur Umsetzung dieser Aufgaben festzulegen.

Das Prinzip und die Notwendigkeit der klaren und widerspruchsfreien Delegation von Verantwortung sowie die Beachtung des Grundsatzes der

---

<sup>441</sup> Hierzu zählen zum einen die Grundpflichten, §§ 3-8 StörfallVO: Es sind alle notwendigen Vorkehrungen zur Verhinderung von Störfällen zu treffen, § 3 Abs. 1, 1. HS StörfallVO. Hierzu sind insbesondere die in § 4 bezeichneten Maßnahmen zu ergreifen. Danach sind vor allem Brandschutz- und Explosionsschutzmaßnahmen zu treffen, § 4 Nr. 1 und sind gem. § 4 Nr. 2 Warn-, Alarm- und Sicherheitseinrichtungen anzubringen. Zudem sind zuverlässige Messeinrichtungen erforderlich, die z.B. rechtzeitig eine zu hohe Konzentration giftiger Substanzen anzeigen können, § 4 Nr. 3. Um ausreichenden Schutz zur Verhinderung von Störfällen zu gewährleisten, müssen darüber hinaus sicherheitsrelevante Teile vor dem Zugriff Unbefugter geschützt werden, § 4 Nr. 4. Des Weiteren sind alle erforderlichen Maßnahmen zur Begrenzung von Störfallauswirkungen zu treffen, § 5 StörfallVO.

Kongruenz von Kompetenz und Verantwortung ist dem deutschen Recht ebenfalls nicht fremd. Diese Grundsätze sind ebenso im Straf- und Ordnungsrecht zu finden und sind auch aus den zivilrechtlichen Regelungen zur Organisationshaftung zu entnehmen<sup>442</sup>. Sie decken sich im übrigen auch mit den betriebswirtschaftlichen Überlegungen in bezug auf eine funktionierende Aufbauorganisation<sup>443</sup>, die die rechtswissenschaftliche Diskussion zum Thema Betriebsorganisation wesentlich mit geprägt haben.

### **(3) Einbindung des Störfallbeauftragten**

Fraglich ist, ob und ggf. in welcher Form der Störfallbeauftragte in das Sicherheitsmanagementsystem eingebunden werden kann.

Den Verantwortungsträgern sollen nach der Konzeption des BImSchG Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte beratend zur Seite stehen, §§ 53 ff. und §§ 58b ff. BImSchG. In der Störfall-VO ist die Mitwirkung eines Störfallbeauftragten, insbesondere auch im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems nicht ausdrücklich vorgesehen. Die Ursache hierfür liegt in der stark europarechtlichen Prägung der Verordnung. Die Bestimmungen des Anhangs III zum Sicherheitsmanagement wurden 1:1 aus der Seveso-II-Richtlinie übernommen, die das Institut des Betriebsbeauftragten nicht

---

<sup>442</sup> Siehe unter I.III.1. und 2.

<sup>443</sup> Siehe oben unter B.I.1. a) u 2.a).

kennt<sup>444</sup>. Obwohl es möglich und ohne Zweifel sinnvoll gewesen wäre, hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, die Frage der Aufgabenwahrnehmung und Einbindung des Störfallbeauftragten innerhalb des Sicherheitsmanagementsystems näher zu regeln.

Eine Einbeziehung kann sich jedoch mittelbar aus dem Anhang III Nr. 3 Buchst. a „Organisation und Personal“ ergeben, sofern der Störfallbeauftragte zu dem dort genannten Personenkreis zu zählen ist. Die Vorschrift sieht vor, dass innerhalb des Sicherheitsmanagementsystems die Aufgaben und Verantwortungsbereiche derjenigen Mitarbeiter festzulegen sind, die in die Verhinderung und Auswirkungsbegrenzung von Störfällen einbezogen sind. Die gesetzlichen Aufgaben des Störfallbeauftragten sind in § 58b BImSchG festgelegt und bestehen insbesondere darin, auf eine verbesserte Sicherheit der störfallrelevanten Anlagen hinzuwirken sowie die Einhaltung der Vorschriften des BImSchG und seiner Verordnungen zu überwachen<sup>445</sup>. Folglich ist er berufen, für die Einhaltung der Vorgaben der StörfallVO Sorge zu tragen. Er zählt demnach zu dem im Anhang III Nr. 3 Buchst. a genannten Personenkreis. Damit kommen

---

<sup>444</sup> Eine dem deutschen Betriebsbeauftragten vergleichbare Funktion gibt es in keinem EU-Mitgliedstaat, siehe auch Feldhaus, BB 1995, 1546 und Ausführungen zu E.II.

<sup>445</sup> Zu den Funktionen des Störfallbeauftragten siehe oben unter E.II.

dem Störfallbeauftragten wesentliche Aufgaben zu, die im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems zu erfüllen sind.

Der Betreiber ist somit verpflichtet, die Aufgaben und den Verantwortungsbereich zu definieren, welche dem Störfallbeauftragten innerhalb des Sicherheitsmanagementsystems zukommen sollen. Dabei müssen die im § 58b BImSchG bereits gesetzlich festgelegten Aufgaben Berücksichtigung finden, damit es diesbezüglich nicht zu einer Rechtsverletzung kommt. Dem Störfallbeauftragten müssen also mindestens die dort festgelegten Aufgaben auch im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems zugewiesen werden. Eine darüber hinausgehende Aufgabenzuweisung ist hingegen nicht ausgeschlossen, soweit sie dem grundsätzlichen Charakter des Instituts nicht widerspricht.

Die Rolle des Betriebsbeauftragten ist, wie oben bereits ausgeführt<sup>446</sup>, geprägt durch ihre Beratungs- und Unterstützungsfunktion. Es ist deshalb vorzuzugswürdig, den Störfallbeauftragten nicht als Linienvorgesetzten mit Weisungsbefugnissen auszustatten, sondern ihn auch beim Aufbau des Sicherheitsmanagementsystems außerhalb der Linie in einer Art Stabsfunktion einzubinden<sup>447</sup>. Als Hauptansprechpartner in Sachen Störfallverhinderung und –

---

<sup>446</sup> Siehe oben unter E. II.3.

<sup>447</sup> Zur Gesamtproblematik siehe oben unter E.III.3.b).

begrenzung kann dem Störfallbeauftragten demnach im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems eine zentrale Rolle zukommen<sup>448</sup>, auch wenn diese Institution bei der Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie in deutsches Recht keine ausdrückliche Berücksichtigung im Anhang III gefunden hat.

Neben der Festlegung der Aufgaben des Störfallbeauftragten sind des weiteren vom Betreiber die Schnittstellen zu den anderen Funktionsträgern innerhalb des Sicherheitsmanagementsystems zu definieren und muss der Informationsfluss zwischen diesen Stellen geregelt werden. Beispielsweise sind die Fragen hinsichtlich der Entscheidungsbefugnisse, des finanziellen Verfügungsrahmens für sicherheitsrelevante Maßnahmen ebenso zu klären wie die Befugnisse und Vortragsrechte des Beauftragten im Falle von Kompetenzstreitigkeiten und sonstigen Unstimmigkeiten zwischen den Funktionsträgern.

Im übrigen kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden, die sich detailliert mit den organisatorischen Fragen der Einbindung von Beauftragten in die umweltschutzsichernde Betriebsorganisation befassen<sup>449</sup> und die entsprechend auch beim

---

<sup>448</sup> So kommen als wichtige Aufgaben für den Störfallbeauftragten z.B. in Betracht: Schulung des Personals, Überwachung des Betriebs (Anhang III Nr. 3 Buchst. c und Auditierung des Managementsystems (Anhang III Nr. 3 Buchst. f und g.

<sup>449</sup> Siehe oben unter E.III.3.c).

Aufbau eines Sicherheitsmanagementsystems zu beachten sind.

**(4) Einbindung der Beschäftigten, Anhang III Nr. 3 Buchst.a, Satz 3**

Die Beschäftigten sollen in die Implementierung und Aufrechterhaltung des Sicherheitsmanagementsystems einbezogen werden. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es wohl, das Wissen der Beschäftigten möglichst weitgehend zu nutzen und die Mitarbeiter einzubeziehen, um die Wirksamkeit und Akzeptanz einzelner Maßnahmen im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems und des Gesamtsystems zu erhöhen<sup>450</sup>. Hinter dieser Vorschrift mag auch die Erkenntnis stecken, dass Systeme nur Wirksamkeit entfalten können und gelebt werden, wenn sie von den Mitarbeitern des Unternehmens akzeptiert und in die tägliche Praxis umgesetzt werden. Vorgaben, die nicht auf dem Konsens der Beschäftigten basieren, werden ignoriert und umgangen und sind damit auf Dauer nicht durchsetzbar. Zur Darstellung der dem Sicherheitsmanagementsystem zugrundeliegenden Aufbauorganisation eignen sich insbesondere Organigramme und Stellen- bzw. Arbeitsplatzbeschreibungen.

---

<sup>450</sup> So jedenfalls die Störfall-Kommission beim BMU im Leitfaden für die Darlegung eines Konzeptes zur Verhütung von Störfällen und ein Sicherheitsmanagementsystem gem. Art. 9 Abs. 1a in Verbindung mit Anhang III der Seveso-I-Richtlinie des Arbeitskreises Management-Systeme der SFK (SFK-GS-24 vom 12. Oktober 1999), S. 10.

**(5) Qualifikation und Schulung, Anhang III Nr. 3 Buchst.a, Satz 2**

Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist darzulegen, wie im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems sichergestellt ist, dass der Ausbildungsbedarf der Beschäftigten ermittelt und ggf. die erforderlichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen ergriffen werden. Bezugnehmend auf die oben dargestellten Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Delegation von Verantwortung ist es hierzu auch erforderlich, nur fachlich und persönlich geeignete Mitarbeiter einzusetzen. Reichen die Kenntnisse und Fähigkeiten zur Bewältigung einer bestimmten Aufgabe nicht aus, so sind diese Defizite durch entsprechende Schulungsmaßnahmen auszugleichen. Somit gehört es zur Verantwortung des Betreibers im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems, für die einzelnen Aufgaben, die zur Störfallprävention und der Begrenzung der Auswirkungen möglicher Störfälle wahrzunehmen sind, Anforderungsprofile für einzelne Funktionen zu definieren und stets nur geeignete Mitarbeiter auszuwählen.

Darüber hinaus ist es auch erforderlich, das erworbene bzw. vorhandene Fachwissen in dem zur Aufgabenerfüllung notwendigen Maß durch Weiterbildung fortzuentwickeln. Dies muss entweder durch den jeweiligen Vorgesetzten oder durch eine entsprechende Stelle im Unternehmen, bzw. Personalabteilung / Personalentwicklung organisiert und



sichergestellt werden. Unter den Begriff der Ausbildung kann auch die nach Arbeitsschutzrecht vorgeschriebene Unterweisung der Beschäftigten vor der erstmaligen Aufnahme ihrer Tätigkeit sowie bei jeder Veränderung der Arbeitsbedingungen durch den Vorgesetzten subsumiert werden. Im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems gehört hierzu die Aufklärung über die von Teilen des Betriebsbereiches ausgehenden Gefahren und die zur Vorbeugung des Eintritts von Störfällen zu ergreifenden Sicherheitsmaßnahmen.

**(6) Regelungen beim Fremdfirmeneinsatz, Anhang III Nr. 3 Buchst. a, Satz 3**

Der Unternehmer bedient sich zur Erfüllung seiner zahlreichen Pflichten immer häufiger externer Kräfte, die zur Bewältigung spezieller Aufgaben gezielt beauftragt werden. Diese Fremdfirmenmitarbeiter, stehen beispielsweise auf der Grundlage von Werk- oder Dienstverträgen oder als Leiharbeitnehmer durch Arbeitnehmerüberlassungsvertrag dem Unternehmen zur Verfügung. Die externen Kräfte bewegen sich in der Regel bei der Ausführung ihrer Tätigkeiten auf dem Werksgelände und sind auf diese Weise den möglichen Gefahren, die von einem Betriebsbereich ausgehen, ausgesetzt. Folglich muss das Sicherheitsmanagementsystem gewährleisten, dass bei der Notfallplanung Fremdfirmenmitarbeiter ebenso Berücksichtigung finden wie die eigenen Mitarbeiter. Auch externe

Kräfte müssen vor dem erstmaligen Betreten des Werksgeländes ausreichend informiert werden, insbesondere über die örtlichen Gegebenheiten, mögliche Gefahren, das Verhalten bei einem Störfall, über Fluchtwege usw.<sup>451</sup>

**bb) Ermittlung und Bewertung der Gefahren von Störfällen**

Die StörfallVO sieht in ihrem Anhang III Nr. 3 Buchst.b des weiteren vor, dass Verfahren zur systematischen Ermittlung der Gefahren von Störfällen bei bestimmungsgemäßem und nicht bestimmungsgemäßem Betrieb festzulegen und anzuwenden sind. Hierbei sind auch die Wahrscheinlichkeit und die Schwere solcher Störfälle abzuschätzen. Fraglich ist, aufgrund welcher Methoden die Ermittlung durchzuführen ist.

**(1) Methoden der Gefahrermittlung**

Dem Wortlaut des Anhang III Nr. 3 Buchst. b ist nicht zu entnehmen, dass eine bestimmte Methode der Gefahrermittlung anzuwenden ist, wie z.B. die Methoden der quantitativen Risikobetrachtung<sup>452</sup>.

---

<sup>451</sup> Da häufig auch ausländische Mitarbeiter eingesetzt werden, ist darauf zu achten, dass die Informationen in die jeweilige Fremdsprache übersetzt werden und dass sichergestellt wird, dass die Informationen auch tatsächlich verstanden wurden. Dies kann z.B. in Form von Videofilmen erfolgen, die den Fremdfirmenmitarbeitern vor dem erstmaligen Betreten des Werksgeländes gezeigt werden. Dazu sollten auch in schriftlicher (mehrsprachiger) Form die vom Unternehmen aufgestellten Verhaltensregeln bei einem Störfall ausgehändigt werden.

<sup>452</sup> Eine Auflistung der gängigen Methoden ist zu finden im Bericht

Die StörfallVO vermeidet an dieser Stelle ausdrücklich den Begriff des Risikos und fügt sich damit in den bislang im BImSchG verankerten Schutz vor Gefahren ein<sup>453</sup>. Die Bestimmung ist jedoch im Kontext mit den übrigen Regelungen der StörfallVO zu interpretieren. So hat es der Gesetzgeber nicht durchgängig vermieden, den Begriff des Risikos zu verwenden. Im Anhang II der StörfallVO ist beispielsweise festgelegt, dass als im Sicherheitsbericht mindestens Darlegungen zur Ermittlung und Analyse der „Risiken“ von Störfällen enthalten sein müssen (Anhang II Nr. IV). Dazu sollen eingehende Beschreibungen der Szenarien möglicher Störfälle nebst ihrer Wahrscheinlichkeit und den Bedingungen für ihr Eintreten erstellt werden, einschließlich einer Zusammenfassung der Vorfälle, die für das Eintreten jedes dieser Szenarien ausschlaggebend sein könnten, Nr. IV 1. Auch wenn der Gesetzgeber nicht ausdrücklich ein bestimmtes Verfahren vorschreibt, so ergibt sich aus dieser Formulierung doch die Ähnlichkeit zu be-

---

der Störfallkommission, SFK-GS-08; insbesondere seien hier zu nennen: das sog. PAAG-Verfahren, das „Was,wenn“-Verfahren und das Checklisten-Verfahren.

<sup>453</sup> Im Vergleich hierzu verwendet der Wortlaut der Seveso-II-Richtlinie den Begriff des Risikos, Anhang III c.ii.: „Ermittlung und Bewertung der Risiken schwerer Unfälle – Festlegung und Anwendung von Verfahren zur systematischen Ermittlung der Risiken schwerer Unfälle bei bestimmungsgemäßem Betrieb und gestörtem Betrieb sowie Abschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit und der Schwere solcher Unfälle.“

stimmten Methoden der Risikoermittlung, ohne dass hierzu jedoch genaue Kriterien für die Anforderungen an solche Methoden festgelegt werden<sup>454</sup>.

Aus dem Wortlaut des Anhang II lässt sich zumindest entnehmen, dass es dem Gesetzgeber bei der Formulierung der einzelnen Bestimmungen darauf ankam, dass der Betreiber „systematische“ Methoden festlegt und anwendet, die geeignet sind mögliche Störfallszenarien zu entwickeln und sich mit hypothetischen Schadensverläufen intensiv auseinander zu setzen<sup>455</sup>. Das Unternehmen soll mit

---

<sup>454</sup> Bereits im laufenden Gesetzgebungsverfahren wurde bemängelt, dass der Entwurf der Seveso-II-Richtlinie neben dem Begriff der Gefahr auch den Begriff des Risikos einführte. Außerdem wurde kritisiert, dass der Richtlinienentwurf Regelungen enthielt, die das Erfordernis von quantitativen Risikobetrachtungen beinhalten. Hiergegen wurden Bedenken geäußert, da die Individualität und Komplexität der Anlagen und der damit verbundenen mangelnden Verlässlichkeit der Eingangsparameter heutzutage nicht mehr zulasse, hinreichend genaue Berechnungen der Eintrittswahrscheinlichkeit machen zu können; vgl. hierzu BR-Drucks. 269/94 Nr. 9, 10; jedenfalls aber müssten zumindest einheitliche Kriterien für die Bestimmung der Methoden und Verfahren sowie für die Analyse und Bewertung von Risiken festgelegt werden; siehe BR-Drucks. 269/94 Nr. 9, 10.

<sup>455</sup> Beispielhaft sei hier das sog. PAAG-Verfahren vorgestellt. PAAG steht für Prognose von Störungen, Auffinden der Ursachen, Abschätzen der Auswirkungen, Gegenmaßnahmen und basiert auf dem in Großbritannien entwickelten HAZOP-Verfahren, das 1977 von der Chemical Industries Association unter dem Titel „A Guide to HAZARD and OPERABILITY STUDIES“ (HAZOP) veröffentlicht wurde. Nach diesem Verfahren umfasst die Risikobegrenzung drei aufeinanderfolgende Schritte: - Erkennen von Gefahrenquellen, - Bewerten von Gefahrenquellen- Gegenmaßnahmen. Zum Erkennen von Gefahrenquellen stehen verschiedene Verfahren zur Verfügung, wie bspw. das Untersuchen bereits geschehener

Hilfe des Sicherheitsmanagementsystems eine allgemeine Vorgehensweise zur Risikoermittlung und –beurteilung festlegen. Dabei sollte berücksichtigt werden, zu welcher Gelegenheit, in welchen zeitlichen Abständen die Verfahren durchzuführen sind, welche Verfahren anzuwenden sind, welche Anlagen in die Sicherheitsbetrachtungen einzubeziehen sind und was der Betrachtungsumfang sein sollte<sup>456</sup>.

---

Unfällen, die Überprüfung auf Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Die Besonderheit des PAAG-Verfahrens liegt darin, dass sie ein methodisches „Brainstorming“ in einer Gruppe von Experten verschiedener Fachrichtungen darstellt. Die Vorstellungskraft der Mitglieder des PAAG-Teams soll systematisch dahin angeregt werden, dass sie auch nicht offensichtliche Störungs- und Gefahrenquellen in Systemen aller Art entdecken können. Voraussetzung ist demnach die Bildung eines Teams von Experten sowie die ausführliche Beschreibung eines Untersuchungsobjektes (bestimmte Anlage). Das Team teilt das Untersuchungsobjekt in zweckmäßige Abschnitte ein und definiert deren Sollfunktionen, die den störungsfreien Betriebsablauf beschreiben. Durch systematische Anwendung eines vorgegebenen Satzes von Leitworten sucht das Team nach unerwünschten Abweichungen von der Sollfunktion. Aus der Menge der so gefundenen hypothetischen Störungen wird durch die Frage nach möglichen Ursachen die Teilmenge realistischer Störungen abgegrenzt. Realistische Störungen mit relevanten Auswirkungen werden weiter verfolgt mit dem Ziel, wirksame Gegenmaßnahmen zu entwickeln.

<sup>456</sup> Vgl. Empfehlung der Störfallkommission in SFK-GS-24, S. 12.

## **(2) Umfang der Gefahrermittlung**

Die Betrachtungen müssen nach der Bestimmung des Anhangs III Nr. 3 Buchst.b sowohl den bestimmungsgemäßen als auch den nicht bestimmungsgemäßen Betrieb umfassen. Insoweit kann auf die Ausführungen zu den Organisationspflichten zur Gefahrenabwehr aus § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG verwiesen werden<sup>457</sup>. Liegen bereits systematische Sicherheitsbetrachtungen vor, z.B. in Form von Sicherheitsanalysen, die nach Maßgabe der StörfallVO a.F. erarbeitet wurden, so kann hierauf zurückgegriffen werden.

## **cc) Überwachung des Betriebs**

Nach Anhang III Nr. 3 Buchst.c wird die „Festlegung und Anwendung von Verfahren und Anweisungen für den sicheren Betrieb, einschließlich der Wartung der Anlagen, für Verfahren, Einrichtungen und zeitlich begrenzte Unterbrechungen“ gefordert<sup>458</sup>.

Der Wortlaut der Überschrift ließe eigentlich eine Regelung zur Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollpflichten erwarten. Im Kontext zur nach-

---

<sup>457</sup> Siehe hierzu oben unter C.I.1.c) aa).

<sup>458</sup> Im Vergleich hierzu wählt der Richtlinientext der Seveso-II-Richtlinie den Begriff der „Betriebskontrolle“ und fordert die Festlegung und Anwendung von Verfahren und „Leitplänen“; siehe den im übrigen gleichlautenden Anhang III c) iii Seveso-II-Richtlinie.

folgenden Formulierung aber wird deutlich, dass der Gesetzgeber offenbar eine weitergehende Regelung vorsehen wollte. So soll insbesondere durch entsprechende Anweisungen der sichere Betrieb gewährleistet werden. Die etwas verwirrende Wortwahl ist auch an dieser Stelle darauf zurückzuführen, dass der englische Richtlinienwort für Wort übersetzt wurde, anstatt ihn sinngemäß in eine sich in das deutsche Recht harmonisch einfügende Bestimmung zu übernehmen. So lässt sich der englische Begriff „operational control“ des zugrunde liegenden Richtlinienwortes nicht nur mit Betriebskontrolle und betrieblicher Überwachung, sondern auch mit Betriebsführung und –lenkung übersetzen.

Vor diesem Hintergrund wird der Sinn und Zweck der Regelung deutlich. Betriebliche Prozesse sollen umfassend durch Leitlinien bzw. Anweisungen gesteuert und gelenkt werden. Durch das Sicherheitsmanagementsystem muss folglich sichergestellt werden, dass für alle sicherheitsrelevanten Abläufe Arbeits- bzw. Betriebsanweisungen vorhanden sind.

Nach dem Wortlaut der Regelung sind solche Anweisungen nicht lediglich für den Betrieb, sondern in einem umfassenden Sinne auch für die Wartung von Anlagen, Außerbetriebnahmen und damit zusammenhängende Verfahren vorzusehen.

Mit Blick auf das Sicherheitskonzept, deren Umsetzung das Managementsystem gewährleisten und welches alle Phasen betrieblicher Prozesse abdecken soll, wird deutlich, dass auch der Prozess des Managementsystems systematisch nach dem Lebenszyklus der Anlagen die Phasen Planung, Entwicklung, Bau und Errichtung, Inbetriebnahme, Betrieb und Stilllegung abdecken muss<sup>459</sup>. Demnach sollten Arbeits- und Betriebsanweisungen insbesondere Regelungen enthalten zum An- und Abfahren der Anlage unter Normalbedingungen, zum Normalbetrieb, zu den einzusetzenden Arbeitsmitteln, zur Verfahrensweise bei Abweichungen vom Normalbetrieb, wie z.B. Verhalten in Notfällen, Erste-Hilfe-Maßnahmen etc., zum Verfahren bei Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten<sup>460</sup>, Maßnahmen beim Stillstand der Anlage, z.B. infolge Stromausfalls<sup>461</sup>.

Die Pflicht zur Erstellung von Arbeits- und Betriebsanweisungen ergibt sich im übrigen auch aus zahlreichen Arbeitsschutzbestimmungen, die die Sicherheit der Beschäftigten gewährleisten und die hier punktuell aufgezeigt werden sollen. Zu nennen ist insbesondere § 20 GefStoffV wonach der Arbeitgeber eine arbeitsbereichs- und stoffbezogene

---

<sup>459</sup> Vgl. auch UBA-Forschungsbericht 29648422 vom Mai 1998.

<sup>460</sup> Siehe auch Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 114.

<sup>461</sup> Vgl. hierzu auch die ausführliche Auflistung der zu regelnden Punkte in SFK-GS-24, S. 14, 15.



Betriebsanweisung zu erstellen hat, in der auf die Gefahren hinzuweisen ist, die sich beim Umgang mit Gefahrstoffen für Mensch und Umwelt ergeben können<sup>462</sup>. Weiterhin sind zu nennen § 12 GenTSV, wonach der Betreiber auf mögliche Gefahren gentechnischer Arbeiten für die menschliche Gesundheit hinzuweisen hat, § 19 ChemG, § 4 Abs. 2 iVm Anhang II VbF und § 12 Abs. 1 BioStoffV. In die jeweilige Arbeits- und Betriebsanweisung sind ebenfalls Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für die Wahrnehmung der festgelegten Vorgehensweisen aufzunehmen. Für ein effektives und funktionierendes Verfahren ist über die erstmalige Festlegung bestimmter Maßnahmen in Form von betrieblichen Anweisungen hinaus die Umsetzung solcher Vorgaben sicherzustellen<sup>463</sup>. Hierzu ist es erforderlich, Betriebsanweisungen in verständlicher Form abzufassen, beim Einsatz ausländischer Mitarbeiter gegebenenfalls in die jeweilige Landessprache zu übersetzen und den Beschäftigten in geeigneter Form bekannt zu machen, z.B. durch Aushängen, Aushang in der Arbeitsstätte oder Abbilden im Intranet, sofern PC-Anschlüsse vorhanden sind<sup>464</sup>. Weil Vorgaben nur eingehalten werden,

---

<sup>462</sup> Detaillierte Vorgaben zur Erstellung solcher Betriebsanweisungen sowie Unterweisungen sind geregelt in der TRGS 555 zu § 20 GefStoffV.

<sup>463</sup> Anhang III Nr. 3c Seveso-II-Richtlinie: „Festlegung *und* Anwendung“.

<sup>464</sup> Siehe auch Regelung in § 20 Abs. 1 Satz 2 GefStoffV.

wenn sie verstanden werden, sind die Inhalte der betriebsinternen Anweisungen den Mitarbeitern in Form von Unterweisungen nahe zu bringen<sup>465</sup>. Da Betriebsanweisungen Arbeitsprozesse sicher gestalten sollen, sind sie bei jeder Änderung der Verfahren oder technischen Ausstattung den neuen Gegebenheiten jeweils anzupassen. Dieses gilt auch für die Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen, die Anpassungen der Prozesse und damit auch Veränderungen der Vorgehensweisen erforderlich machen können<sup>466</sup>. Die Einhaltung der Anweisungen muss in regelmäßigen Abständen kontrolliert und überwacht werden. Insofern obliegen dem jeweiligen Verantwortungsträger Aufsichts- Kontroll- und Überwachungspflichten hinsichtlich der Umsetzung der festgelegten Verfahren und Vorgaben.

#### **dd) Sichere Durchführung von Änderungen**

Nach Anhang III Nr. 3 Buchst.d StörfallVO soll das Sicherheitsmanagementsystem die sichere Durchführung von Änderungen gewährleisten, indem Verfahren zur Planung von Änderungen bestehender Anlagen sowie Verfahren zur Auslegung einer neuen Anlage bzw. eines neuen Verfahrens festgelegt werden und ihre Anwendung sichergestellt wird<sup>467</sup>.

---

<sup>465</sup> Siehe beispielsweise § 20 Abs. 2 GefStoffV, der jährliche Unterweisungen vorsieht, deren Inhalt schriftlich zu dokumentieren ist.

<sup>466</sup> SFK-GS-24, S. 15.

<sup>467</sup> Im englischen Originaltext der Seveso-II-Richtlinie im Anhang III

Mit dieser Teilregelung innerhalb des Sicherheitsmanagementsystems soll wirksam solchen Gefahren begegnet werden, die sich einerseits aus der Änderung bereits bestehender Anlagen und Verfahren und andererseits aufgrund sich ergebender Änderungen geplanter Anlagen und Verfahren ergeben können<sup>468</sup>.

Der Wortlaut auch dieses Abschnitts unterstreicht die Intention des Gesetzgebers, möglichst alle Lebensphasen einer Anlage, hier insbesondere die Schnittstelle zwischen Planung und Betrieb, zu

---

C) iv) mit „Management of change“ überschrieben heißt es: „Adoption and implementation of procedures for planning modifications to, or the design of new installations, processes or storage facilities.“ Im Unterschied zur Regelung der StörfallVO umfasst der Richtlinien text auch Änderungen des sog. „Lagerortes“. Eine Differenzierung bzw. zusätzliche Aufnahme des Begriffs des Lagerortes neben dem der Anlage ist deshalb entbehrlich, da im Anhang VII Teil 3 Anlagen, die der Lagerung bestimmter Stoffe dienen, ausdrücklich in den Geltungsbereich der StörfallVO einbezogen wurden. Demnach sind Lagerorte als Anlagen iSd StörfallVO zu betrachten, sofern sie die dort normierten Kriterien erfüllen.

<sup>468</sup> Gefährdungen durch Änderungen an Anlagen können sich beispielsweise durch eine mangelhafte Information der betroffenen Mitarbeiter oder einer unzureichenden Abstimmung mehrerer von einer Änderung betroffenen organisatorischen Einheiten ergeben. Wird beispielsweise das Herstellverfahren innerhalb einer Chemiefabrik in der Weise geändert, dass andere Stoffe eingesetzt werden, so sind zum einen die Mitarbeiter hierüber zu informieren, die mit diesen Stoffen umgehen, zum anderen müssen z.B. die Einheiten Kenntnis von der Änderung haben, die für die Notfallorganisation mit verantwortlich sind, wie z.B. die Feuerwehr. Auch sind mögliche Wechselwirkungen der Stoffe miteinander oder der Stoffe mit dem Material von Tanks oder Zuleitungen z.B. im Hinblick auf Säurebeständigkeit etc. zu beachten.

berücksichtigen<sup>469</sup>. Konkrete Anforderungen an das geforderte „management of change“ lassen sich nicht allein aus dem Wortlaut des Abschnitts Nr. 3 Buchst.d entnehmen, ergeben sich aber mit Blick auf die übrigen Regelungen des Anhangs III, die in systematischem Zusammenhang stehen und sich wechselseitig ergänzen. So erstreckt sich die aufbauorganisatorische Anforderung der Nr. 3 Buchst.a auf alle Maßnahmen und Prozesse, die das Sicherheitsmanagementsystem ausmachen. Folglich muss auch im Rahmen der Organisation durchzuführender Änderungen eine klare Festlegung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten diesbezüglich erfolgen. Weiterhin ist zu regeln, ob generell jede Änderung oder nur bestimmte, sicherheitsrelevante Änderungen in das Managementsystem einbezogen werden sollten. Um zu definieren, welche Änderungen sicherheitsrelevant sind und welche ohne besonders festgelegtes Verfahren durchgeführt werden können, müsste zunächst ein geeignetes Beurteilungsverfahren bestimmt werden, ähnlich wie bei der Gefahrermittlung iSv Nr. 3 Buchst.b. Da grundsätzlich jede, auch scheinbar unbedeutende Änderung, gravierende Auswirkungen haben kann, empfiehlt es sich, zunächst jede Änderung in die Sicherheitsbetrachtungen einzubeziehen, um dann in einer Risikoanalyse Aufwand

---

<sup>469</sup> Siehe auch SFK-GS-24, S. 17.

des vorgesehenen Prozederes einerseits und sicherheitstechnisches Risiko andererseits gegeneinander abzuwägen<sup>470</sup>. Ebenso wie beim regulären Betrieb von Anlagen müssen sich auch alle Änderungen am Stand der Sicherheitstechnik messen lassen, da § 3 Abs. 4 StörfallVO vorsieht, dass die Beschaffenheit und der Betrieb der Anlagen diesem stets entsprechen müssen<sup>471</sup>. Nach Abschluss der Änderungsmaßnahmen muss deshalb eine sicherheitstechnische Abnahme erfolgen, die auch dokumentiert werden sollte.

Darüber hinaus ist die ausreichende Information aller betroffenen Mitarbeiter und ggf. externer Firmen über die geänderten Bedingungen und die Ermittlung von Ausbildungs- und Schulungsbedarf sicherzustellen.

Von besonderer Bedeutung für die Gewährleistung der Rechtskonformität ist es, bei der Durchführung von Änderungen an Anlagen sicherzustellen, dass sich diese im Rahmen der erteilten Genehmigung bewegen oder dass rechtzeitig eine Änderungsgenehmigung beantragt, bzw. die Änderung angezeigt wird<sup>472</sup>. Nimmt der Betreiber Änderungen des Betriebsbereiches vor, oder werden Verfahren

---

<sup>470</sup> So auch die Empfehlung in SFK-GS-24, S. 17.

<sup>471</sup> Siehe Legaldefinition in § 2 Nr. 5 StörfallVO.

<sup>472</sup> Vgl. Regelung in § 16 BImSchG zur Genehmigungspflicht wesentlicher Änderungen und § 15 BImSchG zur Anzeigepflicht bei nicht genehmigungsbedürftigen Änderungen.

geändert, bei denen gefährliche Stoffe eingesetzt werden oder ändern sich Menge, Art oder physikalische Form eines Stoffes und sind diese Änderungen mit einer erheblichen Erhöhung des Störfallrisikos verbunden, so besteht hierfür gem. § 7 Abs. 2 StörfallVO ebenfalls eine Anzeigepflicht. Die Wahrnehmung dieser Pflichten muss im Rahmen des „management of change“ sichergestellt werden. Dieses kann z.B. durch eine Integration in ein eventuell bereits vorhandenes Genehmigungs- und Auflagenmanagement erfolgen.

**ee) Planung für Notfälle**

Anhang III Nr. 3 Buchst.e verlangt ferner die „Festlegung und Anwendung von Verfahren zur Ermittlung vorhersehbarer Notfälle aufgrund einer systematischen Analyse und zur Erstellung, Erprobung und Überprüfung der Alarm- und Gefahrenabwehrpläne, um in Notfällen angemessen reagieren zu können“.

Diese Vorschrift ist im Zusammenhang mit den Regelungen des § 10 und des Anhangs IV StörfallVO zu sehen, die die Pflichten zur Notfallplanung in Form von sog. Alarm- und Gefahrenabwehrplänen normieren. Sie beinhalten die materielle Verpflichtung zur Erstellung an sich, wohingegen der Anhang III Nr. 3 Buchst.e StörfallVO als prozedurale Pflicht quasi „vorgelagert“ ist und die abstrakte Festlegung der *Vorgehensweise* zur Erstellung sol-

cher Pläne fordert<sup>473</sup>.

Ziel ist es, sicherzustellen, dass alle Anlagen und Verfahren auf mögliche technische, menschliche oder organisatorische Fehler systematisch untersucht werden, die zu einem Notfall führen können. Basis für die Ermittlung der Vorgaben für die Alarm- und Gefahrenabwehrplanung ist somit wiederum eine systematische Sicherheitsbetrachtung.

Vom Regelungsinhalt her ist der Buchst.b mit Buchst.e vergleichbar, weshalb die Abschnitte systematisch eigentlich zusammen gehörten. Aufgrund der Trennung in zwei Abschnitte entsteht für den Regelungsadressaten jedoch der Eindruck, es müsse sich um unterschiedliche Regelungsmaterien handeln. Insbesondere stellt sich die Frage, ob unterschiedliche Formen der Sicherheitsbetrachtungen gefordert werden. Völlig unklar bleibt, warum einerseits *Verfahren zur systematischen Gefahrermittlung von Störfällen* und erst einige Abschnitte später *Verfahren zur Ermittlung vorhersehbarer Notfälle aufgrund einer systematischen Analyse* gefordert werden. Ursache für diese verwirrende Regelung ist wohl die auch an dieser Stelle vorgenommene Wort-für-Wort-Übersetzung des englischen Richtlinien textes.

Sinn und Zweck der Regelung ist es, zu gewährleisten, dass auch für die Alarm- und Gefah-

---

<sup>473</sup> So auch Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 115.

renabwehrpläne systematische Sicherheitsbetrachtungen<sup>474</sup> als Grundlage dienen müssen und die rechtzeitige und sorgfältige Ausarbeitung solcher Pläne im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems zu organisieren ist. Gefahrenanalyse und Gefahrenabwehr können nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Folglich sind die Buchst.b und e im Zusammenhang zu sehen. Dabei wird jeweils auch die Nichtdurchführung einer Maßnahme oder der Ausfall einer Sicherheitsvorrichtung in die Betrachtung einbezogen.

Entsprechend der möglichen Folgeereignisse werden Alarmierungs- und Gefahrenabwehrmaßnahmen festgelegt.

Die auf der Grundlage systematischer Sicherheitsbetrachtungen ermittelten Ergebnisse, wie sie bereits Nr. 3 Buchst.b vorsieht, dienen damit auch als Basis für die interne Notfallplanung. Im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems ist insbesondere festzulegen, wer für die Erstellung der Not-

---

<sup>474</sup> In der systematischen Sicherheitsbetrachtung werden dem Verfahrensablauf folgend mögliche Gefahrenquellen unterstellt und die Ereignisabläufe bei deren Realisierung untersucht. D.h., dass für jeden einzelnen Prozessschritt mögliche kritische Abweichungen zu identifizieren und deren mögliche Auswirkungen abzuschätzen sind. Denkbar ist beispielsweise der Prozessschritt: Substanz S wird zu Reaktionsgemisch xy hinzugegeben. Als mögliche kritische Abweichung kommt z.B. eine Überschreitung der festgelegten Menge in Betracht. Folge wäre eine wesentlich intensivere Reaktion, Überhitzung des Kessels, Druckerhöhung mit der Folge einer Explosion.



fallplanung zuständig sein soll, in welchen Abständen und welchen Fällen eine Aktualisierung und Anpassung zu erfolgen hat und durch wen dies geschehen soll, dass eine Information und Schulung des Betriebspersonals externer Kräfte und ggf. der Bevölkerung zu erfolgen hat, wie die Koordination und Umsetzung im Notfall sichergestellt wird, z.B. durch Organisation eines Krisenstabs<sup>475</sup>.

**ff) Überwachung der Leistungsfähigkeit des Sicherheitsmanagementsystems**

Teil des Sicherheitsmanagementsystems ist weiterhin eine ständige Überwachung der Wirksamkeit des Konzeptes und des Sicherheitsmanagementsystems. Hierzu muss die Erreichung der formulierten Ziele in regelmäßigen Abständen überprüft werden. Die Prüfung umfasst dabei sowohl eine aktive Überwachung dahingehend, ob die im Rahmen des Konzeptes und des Sicherheitsmanagementsystems formulierten präventiven Sicherheitsmaßnahmen umgesetzt werden, als auch die Überprüfung der Wirksamkeit der bei Vorfällen tatsächlich getroffenen Maßnahmen im Sinne einer reaktiven Überwachung. Die Ergebnisse dieser „management reviews“<sup>476</sup> sind auszuwerten und

---

<sup>475</sup> Näheres siehe SFK-GS-24, S. 19 ff.

<sup>476</sup> Vgl. hierzu Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 115, der hierin eine Fortführung der neuen EU-Konzeption sieht, im Bereich der Produktsicherheit vom Betreiber eine Art „Qualitätssicherung“ zu verlangen. Allerdings soll es seiner Einschätzung nach nicht ausreichend sein, sich auf ein bereits vorhandenes Qualitäts-

führen ggf. zur Einleitung von Korrekturen des Konzeptes oder der etablierten Verfahren des Managementsystems, die die Umsetzung dieser Ziele gewährleisten sollen<sup>477</sup>.

Die Bestimmung sieht weiter vor, dass das System, insbesondere die Meldung von Störfällen oder Beinahestörfällen sowie das Melden und Untersuchen fehlgeschlagener Sicherheitsmaßnahmen umfassen soll. Durch diese Rückkopplung zwischen Theorie und praktischer Erfahrung wird ein Lern- und Verbesserungsprozess in Gang gesetzt werden, der letztendlich zu einer stetigen Erhöhung der Sicherheit führen soll<sup>478</sup>. Die Übersetzung der Überschrift ist daher missverständlich und gibt die eigentliche Zielsetzung des Abschnitts nur unzureichend wieder. Der englische Richtlinien-text be-

---

oder Umweltmanagementsystem iSd privaten Normenreihen DIN ISO 9000 ff oder 14000 ff. zu berufen, da die StörfallVO nicht ausdrücklich auf eine dieser etablierten Normen rekurriert. Dem ist zuzustimmen. Jedoch folgt auch das Sicherheitsmanagementsystem, wie es die StörfallVO vorsieht in dem in Rede stehenden Abschnitt der Systematik solcher Systeme, die, wie im folgenden Teil der Arbeit zu zeigen sein wird, über eine entsprechende Regelung zum „management review“ verfügen. Aufgrund der zahlreichen Parallelen zu diesen Normenreihen, kann zumindest darüber nachgedacht werden, vorhandene Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme als Basis für den Aufbau eines Sicherheitsmanagementsystems zu nutzen. Die vorhandenen Systeme müssten dann nur um die Aspekte der Störfallsicherheit ergänzt werden.

<sup>477</sup> Vgl. beispielsweise für die EMAS-Verordnung den dortigen Anhang I-A. 4.5. „Kontrolle“ sowie für die DIN EN ISO 14001:1996 Punkt 4.5.4 a)1) zum Umweltmanagementsystem-Audit.

<sup>478</sup> Vgl. auch Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 115.

zeichnet das Verfahren treffender als „monitoring performance“, was soviel bedeutet wie „Leistungskontrolle“ oder „Qualitätssicherung“.

**gg) Systematische Überprüfung und Bewertung**

Als letzten Punkt sieht die Nr. 3 Buchst.g des Anhangs III die Festlegung und Anwendung von Verfahren zur regelmäßigen systematischen Bewertung des Konzeptes und des Sicherheitsmanagementsystems selbst vor.

Im Unterschied zur vorangehenden Regelung soll das in diesem Rahmen durchzuführende Audit gewährleisten, dass Aufbau- und Ablauforganisation ihrer Festlegung im Konzept und im Managementsystem tatsächlich entsprechen und umgesetzt werden. Die Überprüfung erfordert die Benennung von Auditoren sowie die Erstellung eines Auditplans, der mindestens die zu auditierenden Bereiche und Aktivitäten, die Häufigkeit der stattfindenden Bereiche sowie die verantwortlichen Personen festlegen sollte<sup>479</sup>.

Der Buchst.g Satz 2 sieht vor, dass die Leitung des Betriebsbereichs die Überprüfung durchführen und dokumentieren soll sowie ggf. erforderliche Aktualisierungen vorzunehmen hat. Das bedeutet zwar nicht, dass die Durchführung des Audits persönlich von der jeweiligen obersten Leitung durchzuführen ist – die Leitung benennt hierfür geeig-

---

<sup>479</sup> Siehe SFK-GS-24, S. 24 ff.

nete Auditoren – jedoch ist sie letztendlich verantwortlich für das Konzept und das Sicherheitsmanagementsystem. Da Konzept und Managementsystem übergreifend alle Organisationseinheiten im Betriebsbereich betreffen, kann nur die oberste Leitung Korrekturen des Systems vornehmen<sup>480</sup>.

## 5. Zusammenfassung

Die novellierte StörfallVO trägt in verstärktem Maße der Tatsache Rechnung, dass der Mehrzahl der in der Gemeinschaft bekannt gewordenen schweren Unfälle ein Versagen auf der Ebene der Organisation und des Managements zugrunde liegt. Dabei ist es eine strategische Aufgabe der Unternehmensleitung, eine Sicherheitspolitik zu entwickeln, aus der konkrete Maßnahmen zur Störfallverhinderung und zur Begrenzung der Störfallauswirkungen ableiten lässt. Die Einführung eines Sicherheitsmanagementsystems soll die Umsetzung der Sicherheitspolitik in Form des sog. Sicherheitskonzeptes gewährleisten. Die Einrichtung eines solchen Managementsystems zwingt den Betreiber zur Festlegung und Anwendung von Verfahren und damit zu einer systematischen Vorgehensweise bei der Ermittlung von Gefahren und vorhersehbarer Notfälle. Den betroffenen Unternehmen ist hier-

---

<sup>480</sup> Siehe oben: Delegation einzelner Pflichten ist möglich. Jedoch verbleibt die Verantwortung für das System der Sicherheit, also für eine funktionierende Betriebsorganisation bei der Geschäftsführung.

durch ein erhöhter Aufwand entstanden, insbesondere in solchen Betrieben, die bislang noch keine Managementsysteme eingeführt haben. Dort, wo bereits Managementsysteme, z.B. in Form von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen vorhanden sind, wird man versuchen, auf die existierenden Organisationsstrukturen zurückzugreifen und das Sicherheitsmanagementsystem darin zu integrieren. Wie der nachfolgende Teil der Arbeit zeigen wird, ist eine solche Integration in ein bestehendes Umweltmanagementsystem durchaus denkbar, da der Aufbau des dargestellten Sicherheitsmanagementsystems so manche Ähnlichkeit mit den Elementen der EMAS-Verordnung, insbesondere im Hinblick auf die betriebliche Umweltpolitik und das Umweltmanagementsystem, sichtbar macht.

## **II. Die Betriebsorganisation nach EMAS**

Detaillierte Anforderungen an die betriebliche Organisation des Umweltschutzes liefert vor allem die novellierte EMAS-Verordnung. Ebenso wie die neue StörfallVO verfolgt auch die EMAS-Verordnung einen managementbezogenen Ansatz, dessen Grundlagen und Anforderungen nachfolgend im Detail analysiert werden sollen.

### **1. Entwicklung standardisierter Umweltmanagementsysteme**

Zum besseren Verständnis der Regelungsstruk-

tur wird zunächst die Entstehungsgeschichte der EMAS-Verordnung vorgestellt.

Für den Bereich des betrieblichen Umweltschutzes haben sich in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts standardisierte und zertifizierbare Umweltmanagementsysteme entwickelt. Zu nennen sind diesbezüglich insbesondere der BS 7750<sup>481</sup>, die internationale Normenreihe der ISO 14000 ff.<sup>482</sup> sowie die europäische EMAS-Verordnung<sup>483</sup>. Ihren Ursprung fand die Entwicklung solcher normierter Spezialmanagementsysteme in von US-Unternehmen Anfang der 70er Jahre durchgeführten Umweltaudits<sup>484</sup>. Hierbei handelte es sich zunächst um sog. „Compliance Audits“, die zum Ziel hatten, die Einhaltung umweltrechtlicher Vor-

---

<sup>481</sup> BS 7750 steht für British Standard 7750 – Specification for Environmental Managementsystems und wurde in einer ersten Fassung 1992 von der British Standard Institution (BSI) erstellt.

<sup>482</sup> ISO 14001 – Environmental Management Systems, Specifications with guidance for use (ISO 14001:1996).

<sup>483</sup> Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) (EMAS= Eco Management and Audit Scheme)

Abl.EG Nr. L 114/1, auch als EMAS-II bezeichnet; Vorgängernorm war die Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates über die Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung; auch als EG-Öko-Audit-Verordnung bekannt, nunmehr kurz als EMAS-I-Verordnung.

<sup>484</sup> Pischon, aaO, S. 178; Waskow, Betriebliches Umweltmanagement, S. 1; Kothe, Das neue Umweltauditrecht, Rn. 1; Kniep, GewArch 1993, 193; Scherer, NVwZ 1993, 11.

schriften zu überprüfen<sup>485</sup>.

Obwohl die Durchführung solcher Audits nie gesetzlich verbindlich vorgeschrieben wurde, erfolgten die Maßnahmen nicht wirklich freiwillig. Sie wurden vielmehr aufgrund einer Aufforderung der amerikanischen Umweltbehörde<sup>486</sup> angesichts einiger schwerwiegender Störfälle, die sich in Unternehmen der chemischen Industrie ereignet hatten, veranlasst<sup>487</sup>. Die Unternehmen sollten ein funktionierendes Managementsystem zur frühzeitigen Erkennung von Risiken und Organisation von Abwehrmaßnahmen zur Minimierung der Unfallauswirkungen nachweisen<sup>488</sup>. Weiterhin wollte man mit Hilfe von Compliance Audits auf die stark anwachsende Zahl umweltrechtlicher Vorschriften und der damit verbundenen Zunahme von Haftungsrisiken reagieren<sup>489</sup>. In Ermangelung gesetzlicher Vorgaben an die Gestaltung solcher Systeme erfolgten Audits zunächst auf der Grundlage privatwirtschaftlicher Initiativen und Verhaltensregeln. Zu nennen sei hier insbesondere die Responsible-Care-Initiative der Chemischen Industrie, die in den 80er Jahren in Kanada entwickelt wurde.

Von hier aus wurden Umweltaudits dann zunächst

---

<sup>485</sup> Pischon, aaO, S. 178.

<sup>486</sup> Environmental Protection Agency (EPA)

<sup>487</sup> Kothe, aaO, Rn. 11.

<sup>488</sup> Kothe, aaO.

<sup>489</sup> Waskow, aaO, S. 1.

in den europäischen Tochterunternehmen weltweit operierender US-Konzerne eingeführt<sup>490</sup>. Aus diesem Grund waren viele Unternehmen bereits mit der Durchführung von Audits und der Implementierung von Managementsystemen zum Nachweis einer umweltgerechten Betriebsorganisation vertraut, als erstmals in Großbritannien ein standardisiertes Umweltmanagementsystem in Form des BS 7750 normiert wurde<sup>491</sup>. Der BS 7750 war Vorbild für die auf der Grundlage des Art. 130 EWG-Vertrag am 13.7.1993 in Kraft getretene und seit dem 10.4.1995 auch in Deutschland anwendbare EG-Öko-Audit-Verordnung<sup>492</sup>.

Der umweltpolitische Grundstein für das Öko-Audit wurde durch das 5. Umweltaktionsprogramm der EG<sup>493</sup> gelegt, welches die Erkenntnis manifes-

---

<sup>490</sup> Waskow, aaO, S.2.

<sup>491</sup> BS 7750 steht für British Standard 7750 – Specification for Environmental Managementsystems und wurde in einer ersten Fassung 1992 von der British Standard Institution (BSI) erstellt. Grundlage war das 1989 zur Vereinheitlichung von Audits geschaffene Positionspapier „Umweltschutz Audits“ der International Chamber of Commerce (ICC). Der BS 7750 sieht die Selbstverpflichtung des Unternehmens zur Schaffung eines effektiven Umweltmanagementsystems und eine anschließende Analyse der betrieblichen Umweltschutzsituation im Sinne einer Schwachstellenanalyse vor. Das eigentliche Umweltmanagementsystem funktioniert als eine Art Kreislauf, der in zehn Phasen abläuft. Näheres hierzu siehe Pischon, S. 184 ff.

<sup>492</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates über die Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung.

<sup>493</sup> „Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltge-



tiert, dass das Ordnungsrecht mit seinen Ge- und Verboten allein nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung des Umweltschutzes führen kann, sondern vielmehr eine partizipatorische Einbeziehung aller Beteiligten erfolgen muss<sup>494</sup>. Deshalb setzt das EG-Öko-Audit als Mittel zur Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes nicht auf gesetzlichen Zwang, sondern auf die Mobilisierung des Eigeninteresses der Unternehmen<sup>495</sup>.

Parallel hierzu wurde auf internationaler Ebene die Normenreihe der ISO 14000 ff. entwickelt. Die internationale Norm ISO 14001 wurde am 21.8.1996 vom europäischen Normungsinstitut (CEN) als europäische Norm anerkannt und anschließend vom deutschen Normungsinstitut DIN als deutsche Norm mit dem Titel DIN EN ISO 14001 „Umweltmanagementsysteme – Spezifikation mit Anleitung zur Anwendung“ herausgegeben<sup>496</sup>. Die Norm wird ergänzt durch sog. „Leitfäden“, die keinen Normen-, sondern einen reinen Empfehlungscharakter haben<sup>497</sup>. Als Vorbild

---

recht Entwicklung“,  
BR-Drucks. 337/92.

<sup>494</sup> Waskow, aaO, S.5.

<sup>495</sup> Waskow, aaO, S. 21.

<sup>496</sup> Nachweise bei Schneider, Öko-Audit und Deregulierung im Immissionsschutzrecht, S. 15.

<sup>497</sup> Wichtigste Leitfäden sind: DIN ISO 14004 „Umweltmanagementsysteme – Allgemeiner Leitfaden über Grundsätze, Systeme und Hilfsinstrumente“,

DIN EN ISO 14010 „Leitfäden für Umweltaudits – Allgemeine

der ISO 14000-Reihe fungierte ebenfalls der BS 7750 sowie die Normen der ISO 9000 ff. über Qualitätsmanagementsysteme<sup>498</sup>.

Seither sind beide Normenwerke in Europa anwendbar, die trotz einiger Unterschiede auch strukturelle Gemeinsamkeiten aufweisen. So sind beide Regelwerke auf eine Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes gerichtet, die Teilnahme an beiden Systemen ist freiwillig und fordert die Einhaltung geltender umweltrechtlicher Bestimmungen<sup>499</sup>. Im Gegensatz zur EMAS-Verordnung stellt ISO 14001 ein rein marktwirtschaftliches Instrument dar, das vom Unternehmen eigenverantwortlich gehandhabt wird; EMAS hingegen stellt ein „Mischsystem“ dar, das in seinen Zielen, seiner Organisationsstruktur und hinsichtlich des Kontrollsystems nur teilweise auf Selbstbestimmung der Unternehmen beruht und damit als eine Art „staatlich regulierte Selbstregulierung“ anzusehen ist<sup>500</sup>.

---

Grundsätze“,

DIN EN ISO 14011 „Leitfäden für Umweltaudits – Auditverfahren“,

DIN EN ISO 14012 „Leitfäden für Umweltaudits – Qualifikationskriterien für Umweltauditoren“; Nachweise bei Feldhaus, UPR 1998, 41 Fn. 4; Schneider, aaO, S. 15; Texte zu finden bei Dorn, Umweltmanagementsysteme – Kommentar zu DIN EN ISO ff. und der EG-Öko-Audit-Verordnung, Anhang 2 u. 3.

<sup>498</sup> Schneider, aaO, S. 15.

<sup>499</sup> Bohnen, BB 1996, 1679.

<sup>500</sup> So Feldhaus, UPR 1998, 41; auch zitiert von Stürer/Rude, DVBl. 1998, 86.

Durch das Nebeneinander der Normenwerke EMAS-I und ISO 14001 entstand zwischen beiden eine Konkurrenzsituation, die nur in Deutschland deutlich zugunsten von EMAS, in der Mehrzahl der übrigen europäischen Mitgliedstaaten jedoch deutlich zugunsten der ISO 14001 ausfiel<sup>501</sup>. Als Ursache für die Präferenz vieler Unternehmen für ISO 14001 wurde vor allem der deutlich weitere Anwendungsbereich dieser Norm gegenüber der EMAS-I-Verordnung gesehen. Die weltweit gültige ISO 14001 ist für international tätige Unternehmen interessanter als die auf den EU-Raum beschränkte EMAS-I-Verordnung. Zudem wurde ISO 14001 gegenüber der alten EMAS-I-Verordnung als die wesentlich ausgereifere Norm angesehen, die es Unternehmen ermöglicht, ein Umweltmanagementsystem in bereits eingeführte Qualitätsmanagementsysteme nach ISO 9000 ff. leichter zu integrieren<sup>502</sup>. Um den Akzeptanzproblemen gegenüber der EMAS-I-Verordnung zu begegnen, ging die EU-Kommission in einem ersten Schritt zur Annäherung der Systeme dazu über, die ISO Norm 14001 teilweise als ein der EMAS-I-Verordnung gleichwertiges Instrument anzuerkennen<sup>503</sup>. Dies betraf insbesondere die Vorgaben über das Um-

---

<sup>501</sup> Siehe Zahlenmaterial bei Feldhaus, UPR 1998, 43 Fn. 12 sowie Stür/Rude, DVBl. 1998, 85 und aktuell bei Falke, ZUR 2001, 34.

<sup>502</sup> Feldhaus, UPR 1998, 42.

<sup>503</sup> Nachweise bei Feldhaus, UPR 1998, 41 Fn. 7.

weltmanagementsystem. Die Kritikpunkte hinsichtlich der mangelnden Praktikabilität der EMAS-I-Verordnung<sup>504</sup> und die größere Beliebtheit der ISO 14001 führten schließlich zu einer grundlegenden Überarbeitung und Novellierung der europäischen Norm, insbesondere in bezug auf den Anwendungsbereich, die Organisation sowie das Umweltmanagementsystem<sup>505</sup>. Ziel der Revision ist vor allem eine „Neupositionierung“ im Verhältnis zur weltweit gültigen Konkurrenz-Norm ISO 14001<sup>506</sup>.

Am 27. April 2001 ist die neue EMAS-Verordnung<sup>507</sup>, auch als EMAS-II bezeichnet, in Kraft getreten, die nach Maßgabe der Übergangsvorschriften in Art. 17 EMAS I ablöst.

## **2. Konzeption und Zielvorgaben von EMAS II**

Ebenso wie EMAS I statuiert die Nachfolgeverordnung ein freiwilliges System für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung. Auch EMAS II ist als eine Art „wettbewerbsbezogenes Steuerungsinstrument“<sup>508</sup> konzipiert, das ent-

---

<sup>504</sup> Siehe Knopp, NVwZ 2000, 1122.

<sup>505</sup> Mit der umfassenden Novellierung von EMAS I ist der Revisionsauftrag in Art. 20 Abs. 1 EMAS I worden.

<sup>506</sup> Lütkes/Ewer, NVwZ 1999, 20.

<sup>507</sup> Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) Abl. EG Nr. L 114/1.

<sup>508</sup> So Wiebe, NJW 1994, 292.

sprechend dem Verursacherprinzip auf Eigenüberwachung gerichtet ist und zugleich eine staatliche Überprüfung der freiwillig übernommenen Verpflichtungen im Sinne des Kooperationsprinzips vorsieht<sup>509</sup>. Es dient dazu, „Organisationen mit Hilfe von Marktmechanismen dazu zu bewegen, ein vorausschauendes Umweltverhalten anzunehmen, das über die Einhaltung der einschlägigen Umweltvorschriften, die sog. compliance“ hinausgeht<sup>510</sup>. Mit EMAS II soll den Unternehmen ein Instrument zur Verfügung gestellt werden, mit dem Umweltauswirkungen bewältigt und die gesamte Umweltleistung verbessert werden kann<sup>511</sup>. Hierzu sind insbesondere Umweltmanagementsysteme, wie im Anhang I der Verordnung beschrieben, zu schaffen und anzuwenden sowie systematisch, objektiv und regelmäßig zu bewerten, Art. 1 EMAS II.

Anreiz für die Teilnahme am System ist die Möglichkeit der werbewirksamen Vermarktung des EMAS-Zeichens als eine Art „Gütesiegel“, das dem Verbraucher bzw. Kunden vorbildliches umweltgerechtes Verhalten signalisiert. Hierdurch können Wettbewerbsvorteile gegenüber nicht zertifizierten Unternehmen erzielt werden, soweit der

---

<sup>509</sup> Wiebe, NJW 1994, 292.

<sup>510</sup> Erwägungsgrund (3) der EMAS-Verordnung n.F.; eine vergleichbare rechtspolitische Bedeutung galt bereits für die EMAS-Verordnung a.F., siehe hierzu Scherer NVwZ 1993, 16.

<sup>511</sup> Erwägungsgrund (7) der EMAS-Verordnung n.F.

Endverbraucher den Erwerb umweltverträglicher Produkte vorsieht. Insoweit stellt EMAS eine Art „Symbiose“ aus Normierung von Organisations- und Managementelementen mit marktwirtschaftlichen Elementen dar<sup>512</sup>.

### **3. Struktur und Systemelemente von EMAS II**

Die Verordnung umfasst 18 Artikel sowie insgesamt acht Anhänge. Artikel- und Anhangteil haben gleichen Geltungsrang und unterscheiden sich qualitativ nur in bezug auf die jeweils anzuwendenden Änderungsverfahren<sup>513</sup>.

#### **a) Anwendungsbereich**

An EMAS II kann sich jede Organisation beteiligen, die ihre Umweltleistung verbessern möchte, Art. 3 Abs. 1 EMAS-II. Der Art. 3 Abs. 1 der EMAS-I-Verordnung beschränkte hingegen die Teilnahmemöglichkeit auf Unternehmen, definiert in Art. 2 Buchst. j als Organisation, die die Betriebskontrolle über die Tätigkeit an einem gegebenen Standort insgesamt ausübt. Die Übernahme des Organisationsbegriffs erfolgte vor dem Hintergrund der wesentlichen Zielsetzung der Novellierung, der Abschwächung des Konkurrenzverhältnisses zwischen EMAS und ISO 14001. Dazu wurde in die neue Verordnung der Abschnitt 4 der ISO-Norm

---

<sup>512</sup> Spindler, Unternehmensorganisationspflichten, S. 338; Wiebe, NJW 1994, 290.

<sup>513</sup> Siehe Art. 15 Abs. 2; vgl. auch Ausführungen bei Horneffer, ZUR 2001, 362.

„Forderungen an ein Umweltmanagement“ vollständig und unverändert übernommen. Da Adressat der ISO-Norm die „Organisation“<sup>514</sup> ist, musste dieser Begriff entsprechend auch in die EMAS-II-Verordnung übernommen werden<sup>515</sup>. Die damit verbundene Ausdehnung des Anwendungsbereichs war Gegenstand einer sehr kontroversen Diskussion im Rahmen der Verhandlungen zur Revision von EMAS I<sup>516</sup>. In der Literatur wurde eine Übernahme des Organisationsbegriffs in Anlehnung an die ISO-Norm wegen der damit verbundenen Aufgabe des räumlich-geographischen Bezugs kritisiert, weil der konkrete örtliche Bezug wesentlich für die Beurteilung der Umweltauswirkungen und damit für die Beurteilung der Umweltleistung sei<sup>517</sup>. Als besonders problematisch wurde die gemäß der Anmerkung zu Abschnitt 3.12 in der DIN EN ISO 14001 eröffnete Möglichkeit des „Rosinenpickens“ erachtet, bei Organisationen mit mehr als einer Betriebseinheit auch eine einzelne Betriebseinheit als Organisation zu definieren. Damit erlaubt die ISO-Norm die Zertifizierung eines aus mehreren Betrieben bestehenden Unternehmens auch dann, wenn eine oder mehrere Betriebseinheiten am selben

---

<sup>514</sup> Gemäß Abschnitt 4.1. muss die „Organisation“ ein Umweltmanagementsystem einführen; definiert wird der Organisationsbegriff in 3.12 DIN EN ISO 14001:1996.

<sup>515</sup> Horneffer, ZUR 2001, 364; Langerfeldt, UPR 2001, 539.

<sup>516</sup> Horneffer, ZUR 2001, 364; Lütkes / Ewer, NVwZ 1999, 22.

<sup>517</sup> So jedenfalls Storm, NVwZ 1998, 342.

Standort wegen eventueller umweltschädlicher Auswirkungen nicht den Anforderungen der Norm genügen<sup>518</sup>. Eine solche Form der „Parzellierung“ wurde jedoch bei der Neufassung der Verordnung durch die teilweise Beibehaltung des Standortbegriffs unterbunden<sup>519</sup>. Gemäß Art. 2 Buchst.s Abs. 2 Satz 3 ist der Standort die kleinste in Betracht zu ziehende Einheit, so dass jedenfalls die Zertifizierung nur einzelner Betriebseinheiten an einem Standort grundsätzlich ausgeschlossen ist. Hiervon können bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände Ausnahmen gemacht werden<sup>520</sup>. Werden einzelne Unternehmensstandorte zertifiziert, so muss dies aus der Umwelterklärung erkennbar hervorgehen, um nicht den Eindruck zu erwecken, die gesamte Organisation sei hiervon umfasst<sup>521</sup>.

## **b) Verfahren**

Die Voraussetzungen für eine erstmalige Beteiligung an EMAS sind im Art. 3 Abs. 2, für die Aufrechterhaltung einer bereits erfolgten EMAS-Eintragung in Art. 3 Abs. 3 EMAS-II normiert.

### **aa) Umweltprüfung**

Unternehmen bzw. Organisationen, die erstma-

---

<sup>518</sup> Storm, NVwZ 1998, 341 f.

<sup>519</sup> Knopp, NVwZ 2000, 1123; Horneffer, ZUR 2001, 364.

<sup>520</sup> Siehe Art. 2 Buchst. s Abs. 2 S. 3: über das Vorliegen einer solchen Ausnahmesituation entscheidet die Kommission nach dem Verfahren des Art. 14 Abs.2 EMAS II.

<sup>521</sup> Knopp, NVwZ 2000, 1123 mwN.



lig eine EMAS-Eintragung anstreben, müssen zunächst eine Umweltprüfung durchführen, Art. 3 Abs. 2 Buchst. a<sup>522</sup>. Bei der Umweltprüfung sind die Tätigkeiten, Produkte und Dienstleistungen der Organisation vor dem Hintergrund der im Anhang VI EMAS-II aufgelisteten direkten und indirekten Umweltaspekte auf ihre möglichen Umweltauswirkungen hin zu untersuchen.

Der Begriff des „Umweltaspekts“ wurde im Zuge der Novellierung neu eingeführt. Gem. Art. 2 Buchst. f EMAS-II bezeichnet er „einen Aspekt der Tätigkeiten, Produkte oder Dienstleistungen einer Organisation, der Auswirkungen auf die Umwelt haben kann“<sup>523</sup>. Die im Anhang VI EMAS-II aufgeführten direkten Umweltaspekte, wie z.B. Emissionen, Einleitungen und Ableitungen in Gewässer usw., entsprechen im wesentlichen den im Anhang I C der EMAS-I-Verordnung bei einer Umweltprüfung zu berücksichtigenden umweltrelevanten Gesichtspunkten<sup>524</sup>.

Des Weiteren sind auch sog. „indirekte Umweltauswirkungen“ zu betrachten, wie z.B. die Zusam-

---

<sup>522</sup> Die EMAS-I-Verordnung sah im Vergleich hierzu vor, dass die Unternehmen zunächst eine unternehmenseigene Umweltpolitik formulieren und erst danach die Umweltprüfung durchführen. Die Veränderung im Ablauf erfolgte wegen der Übernahme des Umweltmanagementsystems nach DIN EN ISO 14001; vgl. hierzu auch Lütkes/Ewer, NVwZ 1999, 21.

<sup>523</sup> Zu den Umweltaspekten siehe auch Regelung im Anhang VI EMAS-II.

<sup>524</sup> Knopp, NVwZ 2000, 1123 mwN.

mensetzung des Produktangebots oder das Umweltverhalten von Vertragspartnern, sofern sie wesentliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Demnach sind zwar zunächst umfassend alle möglichen Umweltaspekte zu untersuchen, jedoch sind nicht sämtliche der überprüften Umweltaspekte auch Grundlage für die im Anschluss an die Untersuchung festzulegenden Umweltzielsetzungen, sondern nur die sog. „wesentlichen“ Aspekte. Der im Anhang VI EMAS-II enthaltene Katalog ist insoweit nicht abschließend<sup>525</sup>. Die Aufzählung dient somit eher als eine Art Leitfaden oder beispielhafte Aufzählung, nicht als zwingende Vorgabe für die Umweltprüfung. Was in diesem Sinne als wesentlich anzusehen ist, entscheidet die Organisation anhand von selbst gesetzten Kriterien, die allerdings den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften Rechnung tragen müssen, Anhang VI 6.1 Satz 1 EMAS-II. Zudem müssen die Kriterien „umfassend, unabhängig nachprüfbar und reproduzierbar sein und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden“, Anhang VI 6.4 Satz 2 EMAS-II. Die Umweltprüfung selbst muss sodann den Anforderungen gem. Anhang VII 7.2 EMAS-II entsprechen. Demgemäß sind neben der Quantifizierung und Qualifizierung der festgestellten wesentlichen

---

<sup>525</sup> Hierfür spricht die Formulierung im Anhang VI 6.2 und 6.3 EMAS-II: “[...], und können sich unter anderem auf folgendes erstrecken.“ sowie unter 6.3 Satz 2:“

Umweltaspekte in Form eines Verzeichnisses oder Katasters auch die rechtlichen Anforderungen, zu deren Einhaltung die Organisation verpflichtet ist oder sich verpflichtet hat, zu berücksichtigen. Die Umweltprüfung stellt somit eine erste Untersuchung dar, die sich mit umweltrelevanten Fragestellungen befasst und mit einer Art Bestandsaufnahme abschließt<sup>526</sup>.

Die Umweltprüfung wird von der Organisation selbst durchgeführt. Wer innerhalb der Organisation durch die oberste Leitung hiermit beauftragt wird, liegt grundsätzlich im freien Ermessen der Organisation. Allerdings sollte die jeweils benannte Person eine objektive und neutrale Bewertung gewährleisten. Mit Hilfe der Prüfung sollen die notwendigen Informationen über das betriebliche Umweltverhalten und vor allem über mögliche Schwachstellen der Umweltschutzorganisation beschafft werden<sup>527</sup>. Somit stellt die Umweltprüfung ein wesentliches Instrument der betrieblichen Selbstüberwachung dar.

Ziel der Umweltprüfung ist es darüber hinaus, durch die umfassende Beleuchtung aller durch die Organisation berührten Umweltaspekte die Grund-

---

<sup>526</sup> Charakter und Zielsetzung der Umweltprüfung sind insoweit identisch mit der Regelung in EMAS-I; vgl. hierzu die Definitionen des Begriffs der Umweltprüfung in Art. 2 Buchst. b) EMAS-I und Art. 2 Buchst. e) EMAS-II.

<sup>527</sup> So bereits zur EMAS-I-Verordnung: Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 282.

lage für die Schaffung und Implementierung des Umweltmanagementsystems zu liefern<sup>528</sup>, Anhang VII 7.1 Satz 2 EAMS-II.

**bb) Umweltmanagementsystem**

Auf der Grundlage der durch die Umweltprüfung gewonnenen Erkenntnisse muss die Organisation ein Umweltmanagementsystem implementieren, welches den Anforderungen des Anhang I EMAS-II entspricht, Art. 3 Abs. 2 Buchst. a) EMAS-II. Der Anhang I gliedert sich in zwei Teile. Teil A enthält die wortgenaue Abbildung des Abschnittes 4 der DIN EN ISO 14001:1996. Teil B normiert darüber hinausgehende Anforderungen.

**(1) Anhang I Teil A - Regelungscharakter**

Bei der Übernahme des Abschnittes 4 handelt es sich um eine Inkorporation, nicht um eine dynamische Verweisung<sup>529</sup>. Folge ist, dass sich Änderungen der ISO-Norm nicht automatisch auf den Regelungsgehalt von EMAS-II auswirken, sondern vielmehr auf Initiative der Kommission im Verfahren nach Art. 15 Abs. 2, 14 Abs. 2 EMAS-II übernommen werden müssen<sup>530</sup>.

Ob die Konsequenzen einer solchen Vorgehensweise im Normungsverfahren ausreichend bedacht und tatsächlich auch so gewollt waren, ist

---

<sup>528</sup> Für die parallele Vorschrift in EMAS-I siehe Lütkes/Ewer, NVwZ 1999, 21.

<sup>529</sup> Zutreffend insoweit Horneffer, ZUR 2001, 365.

<sup>530</sup> Horneffer, aaO, 365.

fraglich. Eine bloße Verweisung hätte jedenfalls zur Folge gehabt, dass der Regelungsadressat gezwungen worden wäre, sich die Norm zunächst beim jeweiligen Normungsinstitut kostenpflichtig zu besorgen, um sich überhaupt vorschriftenkonform verhalten zu können. Zudem hätte der Verordnungsgeber bereits jetzt etwaige Änderungen privater Normungsgremien akzeptiert und sich der Möglichkeit beraubt, deren Übernahme zunächst im Ausschussverfahren zu überprüfen. Allerdings ergeben sich durch die Inkorporation der ISO-Norm in der Praxis Probleme für solche Organisationen, die zugleich an ISO 14001 und EMAS-II teilgenommen haben daraus, dass die Anpassung des Umweltmanagementsystems an eine aktualisierte ISO-Norm zur Erhaltung der ISO-Zertifizierung dazu führen kann, dass die organisatorischen Anforderungen nicht mehr mit den Anforderungen des europäischen EMAS-Verfahrens übereinstimmen. Soll die Angleichung beider Systeme dauerhaft angestrebt und verwirklicht werden, so wird die EU-Kommission auch in Zukunft gezwungen sein, Anpassungen an etwaige Änderungen des Abschnitts 4 der ISO-Norm rechtzeitig vorzunehmen. Unter diesem Gesichtspunkt hätte eine dynamische Verweisung den praktischen Bedürfnissen eher Rechnung getragen.

Das dem Umweltmanagementsystem nach DIN

EN ISO 14001 Abschnitt 4 zugrunde liegende Denkmodell wird häufig als schraubenförmige Grafik oder Spirale dargestellt<sup>531</sup>. Die Spirale beginnt mit der Formulierung einer Umweltpolitik, der die Planung der notwendigen Maßnahmen zur Einführung und Aufrechterhaltung eines Umweltmanagementsystems folgt, setzt sich fort mit Kontroll- und Korrekturmaßnahmen und sieht abschließend eine Bewertung durch die oberste Leitung vor, Abschnitte I-A.2 bis I-A.6 des Anhang I A EMAS-II. Der hierdurch in Gang gesetzte dynamisch-zyklische Prozess soll zu einer kontinuierlichen Verbesserung des Umweltmanagementsystems selbst führen, welche wiederum eine Verbesserung der umweltorientierten Leistung der Organisation bewirken soll<sup>532</sup>.

Das Umweltmanagementsystem ist als Instrument zur Erreichung einer verbesserten Umweltleistung zu verstehen. Die Rahmenbedingungen sollen jedoch vom Unternehmen bzw. von der Organisation selbst bestimmt werden können<sup>533</sup>. Hierzu zählen insbesondere auch der Umfang der Dokumentation und die Höhe der aufgewendeten Mittel. Dadurch soll eine ausreichende Flexibilität des Systems gewährleistet werden, um es den Be-

---

<sup>531</sup> Siehe Abbildung aus Dorn, Umweltmanagementsysteme, S. 22.

<sup>532</sup> Vgl. hierzu Erläuterungen des „informativen“ Anhangs A zur DIN EN ISO 14001, A.1.

<sup>533</sup> Siehe ebenfalls Anhang A zur DIN EN ISO 14001, A.1.

dürfnissen des jeweiligen Unternehmens in Abhängigkeit von dessen Größe und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit anpassen zu können<sup>534</sup>.

**(2) Anhang I Teil B – Ergänzende Anforderungen**

Mit einer bloßen 1:1-Übernahme des 4. Abschnittes der ISO-Norm wollte sich der Verordnungsgeber trotz aller Harmonisierungsbestrebungen offenbar doch nicht begnügen. Vielmehr sollte der weitergehende Charakter des europäischen Systems auch nach der Novellierung gewahrt bleiben. Deshalb enthält der Anhang I einige zusätzliche Anforderungen, die von den teilnehmenden Organisationen zu erfüllen sind. Es handelt sich hierbei um die Themenfelder Einhaltung von Rechtsvorschriften, Umweltleistung, externe Kommunikation und Einbeziehung der Arbeitnehmer.

Im Rahmen des EMAS-Verfahrens muss die Organisation die Rechtskonformität nachweisen. Der Nachweis umfasst die gesamte Vorgehensweise, von der Ermittlung der einschlägigen umweltrechtlichen Vorschriften über die Verpflichtung zur Einhaltung all dieser Normen bis hin zur Implementierung von Verfahren, die eine dauerhafte Erfüllung dieser Anforderungen sicherstellen, Anhang I B 1. Damit geht die EMAS-Verordnung in

---

<sup>534</sup> Näheres zu den Bausteinen des Umweltmanagementsystems siehe unten zu 4.

diesem Punkt deutlich über die entsprechende Vorgabe der in den Anhang I A. 3.2 inkorporierten ISO-Anforderung hinaus, die lediglich die Einführung und Aufrechterhaltung von Verfahren zur Ermittlung und Zurverfügungstellen derjenigen Vorschriften fordert, zu deren Einhaltung die Organisation sich verpflichtet hat. Der Umweltgutachter überprüft im Rahmen des ISO-Verfahrens somit nicht, ob die Organisation die zu beachtenden Rechtsvorschriften auch tatsächlich einhält, sondern lediglich, ob geeignete Verfahren eingeführt wurden, die diese Anforderung gewährleisten können, vgl. Anhang II 2.2 Abs. 2 EMAS-II und Abschnitt 4.3.2 DIN EN ISO 14001.

Zur Frage der Umweltleistung einer Organisation schreibt Anhang I B.2 EMAS-II vor, dass der Leistungsaspekt sowohl das Umweltmanagementsystem als auch das Betriebsprüfungsverfahren erfassen soll. Nach der Konzeption von EMAS dienen beide Instrumente letztlich dazu, die kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung voranzutreiben.

Zusätzlich wird im Anhang I B.3 EMAS-II der Nachweis eines offenen Dialogs mit der Öffentlichkeit, einschließlich Nachbarschaft und Kunden, in bezug auf die Umweltauswirkungen der Tätigkeiten, Produkte und Dienstleistungen gefordert. Abschließend ist eine verstärkte Einbindung der



Arbeitnehmer in das Umweltmanagementsystem vorgesehen<sup>535</sup>.

**cc) Umweltbetriebsprüfung**

Das Verfahren nach EMAS-II sieht vor, im Anschluss an die Formulierung einer Umweltpolitik und Implementierung des Umweltmanagementsystems eine interne Umweltbetriebsprüfung durchzuführen<sup>536</sup>. Insoweit ist eine Übereinstimmung mit der nach EMAS-I festgelegten Vorgehensweise festzustellen<sup>537</sup>.

Nicht zu verwechseln mit der oben dargestellten Umweltprüfung, die einer ersten Bestandsaufnahme dient, ist es das Ziel der Umweltbetriebsprüfung festzustellen, inwieweit die tatsächliche Umweltsituation und das Umweltverhalten der Organisation mit den programmatischen Zielsetzungen übereinstimmt und die mit Hilfe des Managementsystems etablierten Verfahren eingehalten werden und geeignet sind, diese Übereinstimmung zu gewährleisten<sup>538</sup>. Die Prüfung kann wahlweise durch eigene Mitarbeiter oder durch externe Personen oder Or-

---

<sup>535</sup> Dies kann z.B. mit Hilfe der Etablierung eines betrieblichen Vorschlagswesens erreicht werden. Die Initiative der Mitarbeiter wird durch Prämierung guter und umsetzbarer Vorschläge prämiert. Zusätzlich wird auch das Umweltbewusstsein durch eine verstärkte Auseinandersetzung mit dem Thema Umweltschutz erreicht.

<sup>536</sup> Art. 3 Abs. 2 Buchst. b iVm Anhang II EMAS-II

<sup>537</sup> Art. 3 Abs. 2 Buchst. d EMAS-I.

<sup>538</sup> Siehe Anh. II 2.1 Satz 1 EMAS-II; für EMAS-I vgl. Lübke-Wolff, DVBl. 1994, 365; Köck, VerwArch 87 (1996), 659; Wiebe, NJW 1994, 291.

ganisationen durchgeführt werden<sup>539</sup>. Es muss jedoch gewährleistet sein, dass der Prüfer in fachlicher Hinsicht geeignet ist und über die erforderlichen umweltspezifischen, technischen und rechtlichen sowie organisations- und managementbezogenen Kenntnisse verfügt<sup>540</sup>.

Dem Sinn und Zweck der Umweltbetriebsprüfung als internem Kontroll- und Korrekturinstrument entspricht es, im Anschluss an die Prüfung einen Aktionsplan zu erstellen, der konkrete Maßnahmen zur Korrektur festgestellter Mängel enthält<sup>541</sup>. Die aufgezeigten Korrekturmaßnahmen sind dann vom zuständigen Management näher auszuarbeiten und umzusetzen<sup>542</sup>. Die Umweltbetriebsprüfung muss in regelmäßigen Abständen wiederholt werden, wobei der Prüfungszyklus nicht mehr als drei Jahre betragen darf<sup>543</sup>.

#### **dd) Umwelterklärung**

Ebenso wie die Vorgängerin sieht auch die EMAS-II-Verordnung im Anschluss an die Umweltbetriebsprüfung die Erstellung einer Umwelterklärung durch die Organisation vor<sup>544</sup>.

Ziel der Umwelterklärung ist es, die Öffentlichkeit und andere interessierte Kreise über die Um-

---

<sup>539</sup> Anhang II 2.1 Abs. 2 S.2 EMAS-II.

<sup>540</sup> Anhang II 2.4 EMAS-II

<sup>541</sup> Anhang II 2.8 EMAS-II.

<sup>542</sup> So bereits für EMAS-I Wiebe, NJW 1994, 291.

<sup>543</sup> Anhang II 2.9 EMAS-II.

weltauswirkungen und die Umweltleistung der Organisation sowie über die kontinuierliche Verbesserung dieser Umweltleistung zu informieren<sup>545</sup>. Sie ist somit ein Instrument der Kommunikation und des Dialogs mit der Öffentlichkeit und anderen interessierten Kreisen hinsichtlich der Umweltleistung der Organisation<sup>546</sup>. Deshalb ist die Umwelterklärung unter Berücksichtigung des Informationsbedarfs dieses Personenkreises zu erstellen<sup>547</sup>. Die konkreten inhaltlichen Mindestanforderungen sind im Anhang III Abschnitt 3.2 EMAS-II normiert<sup>548</sup>. Danach ist zunächst eine Beschreibung der Organisation sowie deren Tätigkeiten, Produkte und Dienstleistungen zu geben. Sie muss ferner die durch die oberste Leitung verabschiedete Umweltpolitik und eine Beschreibung des Umweltmana-

---

<sup>544</sup> Art. 3 Abs. 2 Buchst. c iVm Anhang III Abschnitt 3.2 EMAS II

<sup>545</sup> Anhang III Abschnitt 3.1 EMAS-II.

<sup>546</sup> Anhang III Abschnitt 3.2 Satz 3 EMAS-II.

<sup>547</sup> Anhang III Abschnitt 3.2 Satz 4 EMAS-II.

<sup>548</sup> Im Unterschied hierzu waren sowohl die formellen als auch die inhaltlichen Anforderungen an die Umwelterklärung im Art. 5, also im Hauptteil der EMAS-I-Verordnung festgelegt. Die nunmehr in EMAS-II erfolgte Auslagerung dieser Bestimmungen in den Anhang III hat nicht lediglich redaktionelle Bedeutung sondern auch Auswirkungen auf das Rechtsetzungsverfahren. Der Artikel-Teil einer EG-Verordnung kann nur im Verfahren der Mitentscheidung geändert werden nach Artt. 175 Abs. 1, 251 EGV. Die Anhänge hingegen, können mit Ausnahme des Anhang V auch im vereinfachten Verfahren gem. Artt. 15 Abs. 2, 14 Abs. 2 EMAS-II iVm Beschluss 1999/468/EWG v. 17.7.1999 (ABl. EG Nr. L 184, S. 23) geändert werden; siehe hierzu ausführlich Langerfeldt, UPR 2001, 427.

gementsystems enthalten. Sofern relevant ist auch die Einbindung in eine vorhandene Konzernstruktur darzustellen, Anhang III Abschnitt 3.2 Buchst. a) EMAS-II. Darüber hinaus ist auf die wesentlichen direkten und indirekten Umweltaspekte, die zu wesentlichen Umweltauswirkungen der Organisation führen, einzugehen sowie das Umweltprogramm darzustellen, welches die Umweltzielsetzungen und -einzelziele in bezug auf die Reduzierung der Umweltauswirkungen enthält. Diese Informationen können durch entsprechendes Zahlenmaterial in Form von Daten über Schadstoffemissionen, Abfallaufkommen oder Rohstoffverbrauch ergänzt und veranschaulicht werden<sup>549</sup>. Damit die Entwicklung der tatsächlichen Umweltleistung auch nachvollzogen werden kann, sollten die Daten einen Vergleich auf Jahresbasis ermöglichen<sup>550</sup>.

- ee) Validierung, Veröffentlichung und Registrierung**  
Die Umweltprüfung, das Umweltmanagementsystem, die Umweltbetriebsprüfung sowie die auf

---

<sup>549</sup> EMAS-I sah zwingend eine Zusammenfassung der Zahlenangaben vor, vgl. Art. 5 Abs. 3 C).

<sup>550</sup> Vergleicht man die in Art. 5 Abs. 3 Buchst. a-e EMAS-I bezeichneten Mindestanforderungen, wie Beschreibung der Tätigkeit des Unternehmens, Darstellung von Umweltpolitik, Umweltprogramm, Umweltmanagementsystem, Beurteilung der wichtigen Umweltfragen, Zahlenangaben und sonstige den betrieblichen Umweltschutz betreffenden Faktoren, so sind wesentliche Übereinstimmungen mit der EMAS-II-Verordnung festzustellen. Jedenfalls ist im Verhältnis zu EMAS-I keine Absenkung des Anforderungsniveau zu identifizieren; a.A. offenbar Langerfeldt, UPR 2001, 429.

dieser Basis erstellte Umwelterklärung sind durch einen externen Umweltgutachter zu prüfen, um festzustellen, ob die Anforderungen der EMAS-II-Verordnung tatsächlich eingehalten werden, Art. 3 Abs. 2 Buchst. d EMAS II.

Bei positivem Ergebnis der Begutachtung erklärt der Umweltgutachter die Umwelterklärung für gültig<sup>551</sup>. Auf der Umwelterklärung sind Name und Zulassungsnummer des Umweltgutachters sowie das Datum der Gültigkeitserklärung zu vermerken, Anhang III Abschnitt 3.2 Buchst. g EMAS-II. Die für gültig erklärte Umwelterklärung ist der zuständigen Registrierungsstelle zu übermitteln, die die Eintragung vornimmt. Anschließend muss die Organisation die Umwelterklärung veröffentlichen<sup>552</sup>. Jede Organisation, die eine EMAS-Eintragung besitzt, darf das EMAS-Logo nach Maßgabe des Anhang IV EMAS-II verwenden<sup>553</sup>. Die Möglichkeit, das EMAS-Logo zu führen, stellt den wesentlichen Anreiz zur Teilnahme am Verfahren dar, weil hierdurch Wettbewerbsvorteile der teilnehmenden Organisation im Vergleich zu nicht zertifizierten Organisationen erzielt werden können. Voraussetzung hierfür ist es allerdings, dass beispielsweise der

---

<sup>551</sup> Detaillierte Regelungen zur Zulassung, Überwachung und zu den Aufgaben des Umweltgutachters enthält Anhang V EMAS-II.

<sup>552</sup> Anhang III Abschnitt 3.2 Buchst. e EMAS-II.

<sup>553</sup> Zu den Verwendungsmöglichkeiten enthält die diesbezüglich formulierte Leitlinie vom 7.9.2001 (ABl. EG Nr. L 247 / 24 Anhang III).

Verbraucher den mit dem Logo dokumentierten Willen eines Unternehmens zu einer stetigen Verbesserung der Umweltleistung entsprechend honoriert. Zur Erhaltung der Eintragung und der damit verbundenen Möglichkeit, das EMAS-Logo werbewirksam zu verwenden, ist eine regelmäßige Wiederholung der Validierung erforderlich. Hierzu erstellt der Umweltgutachter ein Programm, das einen Prüfungszyklus aller für die EMAS-Eintragung erforderlichen Bausteine von längstens 36 Monaten gewährleistet. Darüber hinaus ist die Umwelterklärung mindestens alle 12 Monate zu aktualisieren und sind die aktualisierten Informationen durch den Umweltgutachter für gültig zu erklären<sup>554</sup>.

#### **4. Bausteine des Umweltmanagementsystems nach EMAS II Anhang I**

##### **a) Umweltpolitik**

Die Umweltpolitik bildet die Grundlage für die umweltbezogenen Zielsetzungen der Organisation, Anhang I-A.2 EMAS-II<sup>555</sup>. Sie sollte klar und ver-

---

<sup>554</sup> Mit Rücksicht auf die Belange der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) kann in Einzelfällen von dem Erfordernis der jährlichen Aktualisierung der Umwelterklärung abgesehen werden, Anhang V Abschnitt 5.6 EMAS-II; vgl. hierzu auch die ausführliche Darstellung von Horneffer, ZUR 2001, 366 f.

<sup>555</sup> Siehe auch Definition des Begriffs der Umweltpolitik in DIN EN ISO 14004:1998-01, 3.9:“Erklärung der Organisation über ihre Absichten und Grundsätze in bezug auf ihre umweltorientierte Gesamtleistung, welche einen Rahmen für Handlungen und für die Festlegung der umweltbezogenen Zielsetzungen und Einzelziele bildet“ sowie Art. 2 Buchst. A EMAS-II: „[...]“; die Umweltpolitik

ständig formuliert sein und regelmäßig überarbeitet werden, um sie den sich ständig ändernden Bedingungen, die an die Organisation gestellt werden, anpassen zu können. Zuständig für die Formulierung der Politik ist die oberste Leitung. Bei Unternehmen kann dies z.B., je nach privatrechtlicher Ausgestaltung, eine Einzelperson oder ein aus mehreren Personen bestehendes Kollegialorgan mit geschäftsführender Verantwortung sein. Gehören mehrere Unternehmen zu einem Unternehmensverband mit einer übergeordneten Gesellschaft, so sollte jedes Einzelunternehmen seine Politik von der obersten Leitung der übergeordneten Gesellschaft ab genehmigen lassen, damit eine einheitliche Umweltpolitik im gesamten Unternehmensverband besteht<sup>556</sup>.

Inhaltlich sollte die Politik die in I-A.2 EMAS II genannten Mindestanforderungen erfüllen. Hierzu gehört vor allem die ausdrückliche Verpflichtung zur kontinuierlichen Verbesserung und Verhütung von Umweltbelastungen, Anhang I, I-A.2Buchst. b EMAS-II. Diese Verpflichtung im Anhang I A. EMAS-II ist im Kontext mit den übrigen Bestimmungen der Verordnung zu sehen und zu interpretieren. Nach den Definitionen des Art. 2 Buchst. a und b EMAS-II gehört zu einer Umweltpolitik die

---

bildet den Rahmen zur Festlegung und Prüfung der Umweltzielsetzungen und –einzelziele;“.

<sup>556</sup> Siehe Anhang A zur DIN EN ISO 14001, A.2.

Verpflichtung zur kontinuierlichen Umweltleistung, worunter ein Prozess jährlicher Verbesserungen der messbaren Ergebnisse des Umweltmanagementsystems zu verstehen ist. Genauere Anforderungen werden diesbezüglich noch im Teil B des Anhang I formuliert.

**b) Planung**

Die Planung umfasst die vier Unterabschnitte Umweltaspekte, gesetzliche und andere Forderungen, Zielsetzungen und Einzelziele sowie Umweltmanagementprogramme, Anhang I-A.3.1. ff. EMAS-II.

Nach I-A.3.1 muss die Organisation ein Verfahren zur Ermittlung bedeutender Umweltaspekte bereitstellen. Bei erstmaliger Implementierung eines Umweltmanagementsystems ist demnach zunächst eine Umweltprüfung durchzuführen. Hierher gehört auch die Einführung von Verfahren zur Ermittlung und das Zurverfügungstellen gesetzlicher und anderer Forderungen, zu deren Einhaltung die Organisation sich verpflichtet hat.

Wesentlicher Bestandteil im Rahmen des Umweltmanagementsystems ist die Festlegung von Zielsetzungen und Einzelzielen zur Verbesserung der Umweltleistung, Anhang I-A. 3.3. Dabei ist unter Zielsetzung ein sich aus der Umweltpolitik ergebendes und zu quantifizierendes Gesamtziel der Organisation zu verstehen, Art. 2 Buchst. i



EMAS-II. Um ein Gesamtziel erreichen zu können, müssen Einzelziele definiert werden, die detaillierte Leistungsanforderungen für einzelne Einheiten innerhalb der Organisation festlegen, Art. 2 Buchst. j EMAS-II.

Das Umweltmanagementprogramm enthält schließlich eine Auflistung aller Einzelziele, deren Erreichung bestimmten Einheiten zugewiesen wird und gibt einen konkreten Zeitrahmen zur Erfüllung aller Ziele vor, Art. 2 Buchst. h EMAS-II.

**c) Implementierung und Durchführung**

Zur Implementierung und Durchführung des Managementsystems ist zunächst die Aufbauorganisation festzulegen. Hierzu müssen Verantwortlichkeiten für die Erfüllung einzelner Aufgaben innerhalb des Managementsystems definiert und einzelnen Funktionsträgern zugeordnet werden. Korrespondierend zur Delegation der Verantwortung müssen entsprechende Kompetenzen und finanzielle Verfügungsmöglichkeiten sowie das zur Wahrnehmung der Verantwortung erforderliche Personal und die notwendigen Sachmittel zugewiesen werden, Anhang I Abschnitt I-A.4.1 EMAS-II<sup>557</sup>. Die Wahrnehmung umweltbezogener Verantwortlichkeiten sollte dabei nicht auf die mit Umweltfragen ohnehin befassten Funktionen, wie z.B. Umweltschutzabteilungen, beschränkt sein, son-

---

<sup>557</sup> Entspricht Abschnitt 4.4.1 DIN EN ISO 14001.

dern auch alle übrigen Bereiche einer Organisation mit einbeziehen. Die Verpflichtung sollte bei der obersten Leitung beginnen, die die Umweltschutzpolitik formuliert und für die Implementierung der notwendigen Managementstrukturen und die Bereitstellung von Ressourcen sorgt. In diesem Zusammenhang ist es insbesondere bei komplexen Organisationsstrukturen empfehlenswert, einen eigens zur Einführung des Managementsystems benannten Systembeauftragten einzusetzen<sup>558</sup>. Um ein funktionierendes Managementsystem zu etablieren, ist es jedoch mit der Zuweisung von Verantwortlichkeiten nicht getan. Die Mitarbeiter müssen auch geeignet und in der Lage sein, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Deshalb muss die Organisation für eine ausreichende Information und Schulung der Funktionsträger sorgen, Anhang I Abschnitt I-A.4.2 EMAS-II<sup>559</sup>. Erforderlich ist diesbezüglich zunächst die Ermittlung des konkreten Schulungsbedarfs in den einzelnen Bereichen, der je nach Qualifikation, Erfahrung und Einsatzbereich sehr unterschiedlich ausfallen kann.

Neben der Vermittlung der notwendigen fachlichen Kenntnisse muss auch das entsprechende Umweltbewusstsein bei den Beschäftigten bzw. Mitgliedern der Organisation geschaffen und ge-

---

<sup>558</sup> Vgl. hierzu auch Anhang A.4.1 zur DIN EN ISO 14001.

<sup>559</sup> Entspricht Abschnitt 4.4.2 DIN EN ISO 14001.

fördert werden, insbesondere hinsichtlich der Umweltauswirkungen der einzelnen Tätigkeiten sowie der möglichen Folgen bei Abweichen von festgelegten Arbeitsabläufen, Anhang I Abschnitt I-A.4.2 EMAS-II<sup>560</sup>. Ferner ist für ein funktionierendes Managementsystem ebenso die Kommunikation der einzelnen Funktionseinheiten untereinander sowie mit externen Stellen von Bedeutung, Anhang I Abschnitt I-A.4.3 EMAS-II<sup>561</sup>. Ebenfalls muss sichergestellt werden, dass alle Dokumente, die nach der ISO-Norm vorgeschrieben sind, auch auffindbar sind, regelmäßig überprüft und überarbeitet werden. Um zu gewährleisten, dass jeweils nur nach den gültigen Vorgaben gearbeitet wird, sind Verfahren einzuführen, mit deren Hilfe ungültige Dokumente unverzüglich dem Zugriff entzogen und vernichtet oder aufbewahrt und entsprechend kenntlich gemacht werden, Anhang I Abschnitt I-A.4.5 EMAS-II<sup>562</sup>.

Die Organisation muss des weiteren sämtliche umweltbezogenen Abläufe ermitteln bzw. festlegen, Anhang I Abschnitt I-A.4.6 EMAS-II<sup>563</sup>. Hierbei geht es darum, die einzelnen Aufgaben und Tätigkeiten in zeitlich-logischer Abfolge in Form von

---

<sup>560</sup> Entspricht Abschnitt 4.4.2 DIN EN ISO 14001.

<sup>561</sup> Entspricht Abschnitt 4.4.3 DIN EN ISO 14001.

<sup>562</sup> Entspricht Abschnitt 4.4.5 DIN EN ISO 14001; Diese Forderung entspricht der Qualitätsmanagement-Norm ISO 9001:2000 Abschnitt 5.5.6.

<sup>563</sup> Entspricht Abschnitt 4.4.6 DIN EN ISO 14001.

Prozessketten miteinander zu verknüpfen und in Einklang zu bringen. Dabei sind die umweltbezogenen Zielsetzungen der Organisation ebenso zu berücksichtigen und zu integrieren wie die gesetzlichen sowie internen betrieblichen Vorgaben.

Das Umweltmanagementsystem sollte auch Aspekte der Notfallvorsorge berücksichtigen. Es sind diesbezüglich Verfahren einzuführen und aufrechtzuerhalten, die zum Ziel haben mögliche Unfälle und deren zu erwartende Umweltauswirkungen zu ermitteln. Die Organisation soll damit in die Lage versetzt werden, präventiv zu agieren und auf Notfallsituationen jederzeit angemessen reagieren zu können. Das Managementsystem dient dazu, Notfälle zu verhindern und die Auswirkungen eingetretener Notfallsituationen möglichst zu begrenzen, Anhang I Abschnitt I-A.4.7 EMAS-II, siehe Anhang I-A.4.4 EMAS-II<sup>564</sup>.

Das Managementsystem ist hinsichtlich seiner gesamten Struktur und Verfahren nach erfolgter Implementierung zu dokumentieren<sup>565</sup>.

**d) Kontroll- und Korrekturmaßnahmen**

Ein wichtiger zu beachtender Grundsatz des Umweltmanagementsystems nach DIN EN ISO 14001 ist es, die umweltorientierte Leistung der Organisation zu messen, zu überwachen und zu

---

<sup>564</sup> Entspricht Abschnitt 4.4.7 DIN EN ISO 14001.

<sup>565</sup> Entspricht Abschnitt 4.4.4 DIN EN ISO 14001.

bewerten. Die Tätigkeiten der Organisation einschließlich derjenigen Arbeitsabläufe, die bedeutende Auswirkungen auf die Umwelt haben können, sind deshalb in regelmäßigen Abständen zu überwachen. Insbesondere sind Messungen mit Hilfe kalibrierter Überwachungsgeräte durchzuführen, Anhang I-A.5.1 EMAS-II<sup>566</sup>. Die Verfahren zur Durchführung der Überwachungstätigkeit sowie zur Überprüfung der Einhaltung der relevanten gesetzlichen Bestimmungen sind vorab festzulegen und zu dokumentieren, Anhang I-A.5.1 EMAS-II<sup>567</sup>.

Doch Überwachung und Messung selbst dienen nur der Feststellung des Ist-Zustandes. Um eine stete Korrektur und Anpassung der Abläufe an die definierten Zielsetzungen zu erreichen, sind in einem weiteren Schritt Verfahren einzuführen und aufrecht zu erhalten, die zum einen die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Untersuchung von Abweichungen bestimmen, Anhang I-A.5.2 EMAS-II<sup>568</sup>. Zum anderen sind die für das Ergreifen von Korrekturmaßnahmen notwendigen Kompetenzen und Befugnisse zu erteilen, Anhang I-A.5.2 EMAS-II<sup>569</sup>. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sowie die zu ergreifenden Maßnahmen sind entsprechend aufzuzeichnen, Anhang I-A.5.3

---

<sup>566</sup> Entspricht Abschnitt 4.5.1 DIN EN ISO 14001.

<sup>567</sup> Entspricht Abschnitt 4.5.1 DIN EN ISO 14001.

<sup>568</sup> Entspricht Abschnitt 4.5.2 DIN EN ISO 14001.

<sup>569</sup> Entspricht Abschnitt 4.5.2 DIN EN ISO 14001.

EMAS-II<sup>570</sup>. Wesentliches Merkmal des Bewertungssystems des Umweltmanagements ist die regelmäßige Durchführung von Systemaudits<sup>571</sup>. Diese sollen die Überprüfung der in Übereinstimmung mit der ISO-Norm erfolgten Implementierung und Aufrechterhaltung des Managementsystems selbst umfassen, Anhang I-A.5.4 EMAS-II<sup>572</sup>. Zur Durchführung des Audits ist im Vorfeld ein Auditprogramm zu erstellen, in dem die Verantwortlichkeiten, der Anwendungsbereich, die Häufigkeit und die Methoden der Auditierung festgelegt werden,  
Anhang I-A.5.4 EMAS-II<sup>573</sup>.

**e) Bewertung durch die oberste Leitung**

Abgerundet wird das Gesamtsystem durch eine regelmäßige Bewertung des Umweltmanagementsystems, seiner Angemessenheit und Wirksamkeit durch die oberste Leitung. Auch diese Bewertung ist zu dokumentieren, Anhang I-A.6 EMAS-II<sup>574</sup>. Gegebenenfalls sind Korrekturen der Umweltpolitik sowie anderer Elemente des Umweltmanagementsystems erforderlich, die Auswirkungen auf die gesamte Organisation haben und dementspre-

---

<sup>570</sup> Entspricht Abschnitt 4.5.3 DIN EN ISO 14001.

<sup>571</sup> Detaillierte Anforderungen und Hinweise an die Durchführung von Audits können den Leitfäden zur ISO 14001 in Form der DIN EN ISO 14010, 14011 und 14012 entnommen werden.

<sup>572</sup> Entspricht Abschnitt 4.5.4 DIN EN ISO 14001.

<sup>573</sup> Entspricht Abschnitt 4.5.4 DIN EN ISO 14001.

<sup>574</sup> Entspricht Abschnitt 4.6 DIN EN ISO 14001.

chend nur von der obersten Leitung entschieden und durchgesetzt werden können.

### **III. Gegenüberstellung der Elemente von Umweltmanagement- und Sicherheitsmanagementsystem**

Zur Erfüllung der Anforderungen an das Sicherheitsmanagementsystem ist es sinnvoll, auf gegebenenfalls vorhandene Organisationsstrukturen zurückzugreifen und hierauf aufzubauen. In den meisten Fällen werden bereits Managementsysteme im Unternehmen etabliert sein, denn bereits auf der Grundlage des § 52a BImSchG, des § 53 KrW-/AbfG war auch bisher schon die Beschreibung der organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung der Betreibergrundpflichten gem. § 5 BImSchG und der sich hieraus ergebenden Pflicht zur Schaffung und Aufrechterhaltung einer umweltschutzsichernden Betriebs- und Unternehmensorganisation erforderlich<sup>575</sup>. Im Unterschied zu diesen traditionellen Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts sehen die neuen Vorschriften zu Umwelt- und Si-

---

<sup>575</sup> Diesbezüglich sind verschiedene Ausgangssituationen denkbar. So werden in zahlreichen Unternehmen bereits Qualitätsmanagementsysteme gemäß DIN EN ISO 9000 ff. und / oder Umweltmanagementsysteme gemäß DIN EN ISO 14001 oder nach der EMAS-Verordnung eingeführt worden sein. Möglicherweise sind diese Systeme bereits zu einem integrierten Managementsystem zusammengeführt worden. Denkbar ist ebenfalls, dass lediglich eine Reihe von Stellenbeschreibungen und Arbeitsanweisungen in Verbindung mit einigen übergeordneten Regelungen in Form von einzelnen Handbüchern vorhanden sind.

cherheitsmanagementsystemen systematische Prozesse für die Gestaltung der Organisation vor. Sowohl das Umweltmanagementsystem nach der EMAS-Verordnung<sup>576</sup> als auch das Sicherheitsmanagementsystem nach der Störfallverordnung weisen vergleichbare Strukturen auf, die sich möglicherweise zu einem integrierten Umwelt- und Sicherheitsmanagementsystem kombinieren lassen. Gemeinsam ist den Managementsystemen zunächst der grundsätzliche Strukturaufbau in Aufbauorganisation und Ablauforganisation.

Im Rahmen der Bestimmungen zur Aufbauorganisation wird zunächst die oberste Leitung zur Formulierung einer Politik verpflichtet<sup>577</sup>. Dabei sind die Gesamtziele des Unternehmens bzw. der Organisation im Hinblick auf das Vorgehen des Betreibers zur Begrenzung der Gefahren von Störfällen und die Gesamtziele im Hinblick auf die Umweltauswirkungen der Tätigkeiten des Unternehmens sowie die Verbesserung der Umweltleistung festzulegen. Eine weitere Parallele ist hinsichtlich der Pflichten zur Festlegung von Organisationsstrukturen und Verantwortlichkeiten zu sehen. Sowohl im Rahmen des Umweltmanagement-

---

<sup>576</sup> Wegen der erfolgten Anpassung der EMAS-Verordnung an die internationale ISO 14001, gelten die folgenden Feststellungen gleichermaßen für den Aufbau eines Umweltmanagementsystems nach EMAS-II wie auch nach DIN EN ISO 14001.

<sup>577</sup> Anhang I-A.2 EMAS-II; Anhang III Nr. 1 StörfallVO.



systems nach EMAS-II als auch des Sicherheitsmanagementsystems nach der StörfallVO sind im einzelnen die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der Mitarbeiter im einzelnen festzulegen und zu dokumentieren<sup>578</sup>. Dabei ist ebenfalls die Schulung und Information der Verantwortungsträger ein wichtiger Bestandteil des Systems<sup>579</sup>.

Innerhalb der ablaufbezogenen Organisationspflichten ist auch bereits im Rahmen des Umweltmanagementsystems die Notfallvorsorge zur Verhinderung möglicher Unfälle und die Festlegung von Maßnahmen zur Beherrschung von Notfallsituationen vorgesehen. Die Anforderungen des Sicherheitsmanagementsystems hinsichtlich der Ermittlung von Störfallgefahren, der Notfallplanung, der Überwachung des Betriebs und der sicheren Durchführung von Änderungen lassen sich demnach systematisch sinnvoll in das Umweltmanagementsystem von EMAS-II integrieren<sup>580</sup>. Eine weitere systemimmanente Gemeinsamkeit bilden zum einen die erforderlichen Kontroll- und Korrekturmaßnahmen, die organisatorisch zu regeln sind und

---

<sup>578</sup> Anhang I-A.4.4.1 EMAS-II; Anhang III Nr. 3 Buchst.a StörfallVO.

<sup>579</sup> Anhang I-A.4.4.2 EMAS-II; Anhang III Nr. 3 Buchst.a StörfallVO.

<sup>580</sup> Die Anforderungen des Anhangs III Nr. 3 Buchst.b – e der StörfallVO lassen sich am besten unter Abschnitt I-A.4.7 „Notfallvorsorge und –maßnahmen“ EMAS-II integrieren.

zum anderen die systematische Überprüfung des jeweiligen Managementsystems selbst sowie der zugrundeliegenden Politik bzw. Gesamtziele. Beide Systeme erfordern die Festlegung von Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der Arbeitsabläufe und Arbeitsanweisungen sowie die Durchführung von Messungen<sup>581</sup>. Das Umweltmanagementsystem nach EMAS-II sieht darüber hinaus die Durchführung eines Umweltmanagementsystem-Audits zur Überprüfung der Leistungsfähigkeit des Managementsystems vor<sup>582</sup>. Eine entsprechende Regelung ist auch innerhalb des Sicherheitsmanagementsystems nach der StörfallVO vorgesehen, indem der Betreiber verpflichtet wird, Verfahren zur ständigen Bewertung der Zielerreichung einzuführen und entsprechende Korrekturen bei Nichterfüllung der im Rahmen des Konzeptes gesetzten Ziele vorzunehmen<sup>583</sup>.

Den Abschluss des den Managementsystemen zugrunde liegenden Zyklusses bildet das „Management review“ durch die oberste Leitung, das vor allem die Bewertung und Überarbeitung der gesteckten Gesamtziele zum Gegenstand hat, die die Basis für die Umwelt- bzw. Sicherheitspolitik bilden<sup>584</sup>. Insgesamt ist somit festzustellen, dass die

---

<sup>581</sup> Siehe Anhang I-A.5. EMAS-II; Anhang III Nr. 3 Buchst.c und d.

<sup>582</sup> Siehe Anhang I-A.5.4. EMAS-II.

<sup>583</sup> Siehe Anhang III Nr. 3 Buchst.f StörfallVO.

<sup>584</sup> Siehe Anhang I-A.6.; Anhang III Nr. 3 Buchst.g StörfallVO.

wesentlichen Strukturelemente der untersuchten Managementsysteme übereinstimmen und zahlreiche Parallelen aufweisen. Dies ermöglicht es dem Betreiber störfallrelevanter Anlagen, das nach der neuen Störfallverordnung zu implementierende Sicherheitsmanagementsystem in bereits bestehende Systemstrukturen eines Umweltmanagementsystems zu integrieren<sup>585</sup>.

Sollte im Unternehmen noch kein Umweltmanagementsystem entsprechend normierter Systeme wie EMAS-II oder DIN EN ISO 14001 vorhanden sein, so können ebenso die bereits auf der Grundlage der sonstigen Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts über eine umweltgerechte Betriebsorganisation vorhandenen Festlegungen und Verfahren den Systemstrukturen, die durch die novellierte StörfallVO vorgegeben werden, entsprechend angepasst und integriert werden. Zusammenfassend ist zu bemerken, dass die neuen Regelungen offenbar mehr Gemeinsamkeiten auch mit dem traditionellen Umweltverwaltungsrecht aufweisen als vermutet.

---

<sup>585</sup> Ein Beispiel für den Aufbau eines Sicherheitsmanagementsystem liefert das „Drei-Ebenenpaare-Modell“ von Kappelmaier, Sicherheitsingenieur 7/2000, 26 (29).

## H. Zusammenfassung und Bewertung

Ausgehend von der Erkenntnis, dass jede menschliche Aktivität, die innerhalb eines arbeitsteiligen Systems erbracht wird, eines Ordnungsgefüges bedarf, setzt folglich auch die Durchführung des betrieblichen Umweltschutzes das Vorhandensein von Organisationsstrukturen und Verfahrenssystemen voraus<sup>586</sup>. Die umweltschutzsichernde Betriebsorganisation ist damit Basis und Voraussetzung dafür, dass umweltschützende Maßnahmen berücksichtigt und in den unternehmerischen Prozess integriert werden können.

Die juristische Umsetzung dieser für den Wirtschaftswissenschaftler im Grunde wenig spektakulären Feststellungen bereitet dem deutschen Verwaltungsjuristen hingegen äußerste Kopfzerbrechen. So begegnet er modernen normierten Managementsystemen mit großer Skepsis, vor allem wohl auch deshalb, weil sie sich in das althergebrachte Normgefüge des Umweltordnungsrechts nicht so recht eingliedern lassen wollen. Kritisiert wird die Überbetonung des Verfahrensansatzes solcher Systeme bei gleichzeitiger Vernachlässigung harter materiellrechtlicher Umweltschutzleistungsanforderungen<sup>587</sup>. Zudem sei deshalb durch die in-

---

<sup>586</sup> Schottelius, NVwZ 1998, 809.

<sup>587</sup> Schottelius, BB 1998, 1859; Breuer, NVwZ 1997, 833; Kloepfer, ZfU 1996 (2. Teil), 208 f., der zwar rechtsstaatliche Bedenken gegen die neuen Instrumente äußert, jedoch trotz der „unverzichtba-

folge der Einführung normierter Organisationssysteme sich zwangsläufig ergebende Verrechtlichung der Betriebsorganisation<sup>588</sup> eine kaum zu akzeptierende Einschränkung unternehmerischer Entscheidungsfreiheit zu befürchten<sup>589</sup>.

Verkannt wird insoweit allerdings, dass eine Überbetonung materiellrechtlicher Vorgaben und das starre Festhalten am traditionellen Ordnungsrecht offenbar nicht geeignet ist, auf Dauer ein hohes Umweltschutzleistungs- und Sicherheitsniveau zu halten<sup>590</sup>. Vielfach beklagt wird das stetige Problem des Vollzugsdefizits, da die Verwaltung insbesondere in Zeiten knapper werdender Ressourcen selbst nicht mehr in der Lage ist, die Umsetzung der von der Exekutive gesetzten anspruchsvollen materiellen Standards zu vollziehen. Ins Feld geführt werden auch die immer deutlicher werdenden Wettbewerbsnachteile deutscher Unternehmen gegenüber ihren europäischen Konkurrenten – denn hohe Umweltschutz- und Sicherheitsanforderungen sind entsprechend kostenintensiv. Der Nachteil des deutschen Systems, das geprägt ist durch die Formulierung normativer Tatbestände mit unbestimmten Rechtsbegriffen, die das Verwaltungs-

---

ren Reservefunktion des Ordnungsrechts“ gewisse Entlastungschancen sieht.

<sup>588</sup> Siehe auch Kloepfer, ZfU 1990, 59.

<sup>589</sup> Schottelius, BB 1998, 1860.

<sup>590</sup> So auch Ladeur, aaO, S. 318.

handeln strikt vorgeben und dabei Ermessens- und Beurteilungsspielräume der Verwaltung immer mehr zurückgedrängt haben, wird hier besonders deutlich<sup>591</sup>. Die deutsche Devise lautet: „Subsumieren statt Verhandeln“, wohingegen in den meisten europäischen Nachbarstaaten dem Verwaltungsermessen eine zentrale Regulierungsfunktion zukommt. Umweltschutzanforderungen können so stärker der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des betroffenen Unternehmens angepasst werden, also flexibler gestaltet werden.

Unter dem Einfluss des Europarechts hat indes auch das deutsche Umweltverwaltungsrecht begonnen, sein Instrumentarium über das Ordnungsrecht hinaus fortzuentwickeln<sup>592</sup>. Im Vordergrund stehen zunehmend Instrumente, die auf Eigeninitiative und Eigenverantwortung der Unternehmen sowie auf Kommunikation und Information einer breiten Öffentlichkeit setzen. Paradebeispiel für die neue Rechtsentwicklung ist das EMAS-System als indirekt wirkendes, freiwilliges und vor allem marktwirtschaftlich orientiertes Instrument. Es enthält konkrete Bausteine für den Aufbau einer umweltschutzsichernden Betriebs- und Unternehmensorganisation und dient der systematischen Erfassung

---

<sup>591</sup> Breuer, NVwZ 1997, 833.

<sup>592</sup> Zum Teil wird die Entwicklung bildlich als eine Entwicklung vom „Hammer zum Computer“<sup>592</sup> charakterisiert, so jedenfalls Stüer/Rude, DVBl. 1998, 85.

und Überprüfung der betrieblichen Stoffkreisläufe, des Risikopotentials und der Aufbau- und Ablauforganisation im Betrieb<sup>593</sup>. Die hierdurch eingeleitete Entwicklung zu einem flexibleren, den wirtschaftlichen Bedürfnissen eher gerecht werdenden „soft-law“-Prinzip ist zu begrüßen. Entspricht es doch von seiner Konzeption viel eher den Prinzipien des europäischen Umweltrechts, das entsprechend dem Verursacherprinzip auf Eigenüberwachung gerichtet ist<sup>594</sup>. Außerdem ist auch im Rahmen von EMAS staatliche Überwachung vorgesehen.

Zudem wird im ökonomischen Konzept des 5. Umweltaktionsprogramms neben Instrumenten wie Abgaben- und Gebührenerhebungen sowie der Gewährung steuerlicher Anreize das Öko-Auditing ausdrücklich als eigener Maßnahmenbereich genannt, der Unternehmen auf freiwilliger Basis anhand eines eigenverantwortlich gestalteten betrieblichen Umweltmanagements dazu motivieren soll, ihren Teil zur Bewältigung der Umweltprobleme zu leisten<sup>595</sup>.

Die Prozeduralisierung des Umweltrechts durch die Implementierung von Vorschriften, die die Unternehmen zur Einrichtung von Organisations- und Managementstrukturen zwingen und damit ei-

---

<sup>593</sup> Köck, DVBl. 1994, 31.

<sup>594</sup> Wiebe, NJW 1994, 292.

<sup>595</sup> Peglau, ZUR 1995, 19; Breuer, NVwZ 1997, 833.

ne klare Tendenz zur Verrechtlichung von Organisationsfragen aufweisen, ist offenbar nicht aufzuhalten. Das zeigt insbesondere auch die neue Störfallverordnung, die im Vergleich zu ihrer Vorgängernorm als wesentliche Neuerung die Anforderungen an die Einrichtung und Aufrechterhaltung eines Sicherheitsmanagementsystems vorsieht. Damit hat erstmals eine Vorschrift Eingang in das deutsche Rechtssystem gefunden, die als zwingendes Recht, mit den entsprechenden Konsequenzen im Falle der Nichtbefolgung, dem Betreiber klare Vorgaben hinsichtlich des Aufbaus einer Sicherheitsorganisation setzt. Auffassungen, die am starren, ordnungsrechtlich geprägten System mit seinen strikten materiellrechtlichen Leistungsanforderungen festhalten wollten, sind damit von der neuesten Entwicklung im Umweltrecht überholt worden. In Zukunft kann es demnach nicht mehr um die Frage gehen, ob entweder dem verfahrensbetonten oder aber dem materiellen Ansatz der Vorrang einzuräumen ist, sondern vielmehr, wie die nun vorhandenen unterschiedlichen Instrumente harmonisch auch im deutschen Rechtssystem miteinander in Einklang gebracht werden können<sup>596</sup>. Schließlich sind Organisations- und Managementsysteme lediglich Mittel zum Zweck, materiellrechtliche

---

<sup>596</sup> Böhm-Amtmann, ZUR 1997, 179; Köck, VerwArch 87 (1996), 646.



Standards umzusetzen. Sie enthalten deshalb auch keine konkreten Zielvorgaben. Dies ist die Aufgabe des materiellen Rechts<sup>597</sup>. Aufgabe des „Managements“ ist es hiernach, dafür zu sorgen, dass ein bestimmtes Ziel durch einen geeigneten Weg erreicht wird. Dazu muss das Unternehmen aktiv durch Verteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf allen Hierarchieebenen die Umsetzung der gesetzten Ziele sicherstellen. Viele Unternehmen verfügen bereits über Managementsysteme, unter anderem zur Sicherstellung der Qualität hergestellter Produkte, die häufig um die Module Sicherheit und Umweltschutz zu integrierten Managementsystemen zusammengefasst werden.

Probleme ergeben sich hierbei für die Umsetzung im Unternehmen vor allem durch die an vielen Stellen des Umweltverwaltungsrechts vorhandenen, zersplitterten organisationsbezogenen rechtlichen Anforderungen, die es herauszufiltern und in vorhandene Managementstrukturen zu integrieren gilt. Insoweit gelten für die prozeduralen Vorschriften dieselben Kritikpunkte wie für das materielle Umweltverwaltungsrecht. Auch diesbezüglich könnte eine einheitliche Normierung in einem einheitlichen Umweltgesetzbuch mit einem entsprechenden Kapitel zu Anforderungen an die Or-

---

<sup>597</sup> Schottelius, NVwZ 1998, 809.

ganisation und das Management mehr Klarheit für den Rechtsunterworfenen bringen<sup>598</sup>.

---

<sup>598</sup> Siehe bereits Professoren-Entwurf zum UGB, §§ 94-102, S. 30.

### **3. Teil: Die Konkretisierung umweltgerechter Betriebs- und Unternehmensorganisationsanforderungen**

Da es, wie oben aufgezeigt, bislang an einer einheitlichen Normierung umweltbezogener Anforderungen an die Organisationsstrukturen im Unternehmen fehlt, soll im weiteren Verlauf der Arbeit auf der Grundlage der zuvor untersuchten Bestimmungen zur umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation der Versuch unternommen werden, einen gemeinsamen Nenner herauszufiltern, um dann auf dieser Basis Regelanforderungen an eine umweltgerechte Unternehmensorganisation zu formulieren.

#### **I. Vergleich der normativen Anforderungen an eine umweltschutzsichernde Betriebsorganisation**

Wie die oben durchgeführte Bestandsaufnahme zu den Vorschriften des traditionellen Umweltverwaltungsrechts gezeigt haben, existierten bereits vor der Normierung von Umwelt- und Sicherheitsmanagementsystemen eine Reihe verfahrensbezogener Vorgaben<sup>599</sup>. Fraglich ist, worin die Unterschiede und gegebenenfalls auch Gemeinsamkeiten in den unterschiedlichen gesetzlichen Anforderungen an eine umweltschutzsichernde Betriebsorganisation liegen.

## **I. Managementsysteme und Umweltschutzbeauftragte**

Sowohl nach der EMAS-Verordnung als auch nach den Bestimmungen der verschiedenen Umweltgesetze sind spezielle Beauftragte durch die Unternehmensleitung zu benennen. Während jedoch nach der EMAS-Verordnung gemäß Anhang I-A.4.1. die Benennung von sog. „Managementsystembeauftragten“ vorgesehen ist, sieht das traditionelle Umweltverwaltungsrecht die Bestellung von unterschiedlichen Betriebsbeauftragten für jeden der umweltrelevanten Bereiche vor<sup>600</sup>. Auch die Aufgabenstellung der jeweils zu benennenden Beauftragten ist im Vergleich der traditionellen Regelungen mit der EMAS-Verordnung grundlegend verschieden. So liegt die wesentliche Pflicht des Systembeauftragten darin, sicherzustellen, dass das Managementsystem in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Verordnung implementiert und aufrechterhalten und der Unternehmensleitung regelmäßig über die Leistung dieses Systems regelmäßig Bericht erstattet wird, Anhang I-A.4.1. Buchst. a und b. Die Betriebsbeauftragten nach den verschiedenen Umweltgesetzen nehmen, wie oben dargelegt, Beratungs-, Überwachungs- und Initiativefunk-

---

<sup>599</sup> Siehe oben, Teil 2 Buchstabe C – F.

<sup>600</sup> Bestellung von Betriebsbeauftragten gem. §§ 53 ff. BImSchG, 21a ff. WHG, 54 ff. KrW-/AbfG.

tionen war<sup>601</sup>. Ziel dieser Regelungen ist es im Wesentlichen, die Rechtskonformität sicherzustellen, wohingegen der Managementsystembeauftragte die Aufrechterhaltung des Systems selbst zu gewährleisten hat, nicht hingegen mit Überwachungs- und Beratungsfunktionen hinsichtlich der Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften betraut ist.

Gemeinsamkeiten ergeben sich jedoch in der weitgehenden Zielkongruenz der Bestimmungen über die Umweltschutzbeauftragten und des EMAS-Systems an sich<sup>602</sup>. So soll die Teilnahme am EMAS-System zum einen dazu beitragen, die Einhaltung der einschlägigen umweltrechtlichen Vorschriften zu sichern und zum anderen die kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes aufgrund der Stärkung der Eigeninitiative der teilnehmenden Organisation über die gesetzlichen Vorgaben hinaus bewirken. Dieselbe Funktion ist nach traditionellem Umweltverwaltungsrecht den jeweiligen Betriebsbeauftragten für Umweltschutz zugewiesen, die die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften kontrollieren sollen. Zugleich ist auch das Hinwirken auf die Einführung umweltfreundlicher Verfahren gesetzliche

---

<sup>601</sup> Siehe oben , Teil 2 Buchstabe E.IV.

<sup>602</sup> So bereits auch Feldhaus, BB 1995, 1546; ebenso Kothe, aaO, S.52 Rn. 149 ff.; im Ergebnis so auch Schneider, Öko-Audit und Deregulierung im Immissionsschutzrecht, S. 147.

Aufgabe der Umweltschutzbeauftragten<sup>603</sup>. Vergleichbares ist für das Sicherheitsmanagementsystem nach der neuen Störfallverordnung festzustellen. Wesentliches Ziel ist hiernach die Gewährleistung der Anlagensicherheit durch das Treffen organisatorischer Vorkehrungen. Gleiches gilt für den Störfallbeauftragten, dessen gesetzliche Aufgabe darin besteht, auf eine verbesserte Anlagensicherheit hinzuwirken, § 58b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BImSchG.

Was die konkrete Ausgestaltung der Aufgabewahrnehmung im Rahmen der umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation angeht, ergeben sich hingegen deutliche Unterschiede zwischen den Systemen. Während beispielsweise nach der Konzeption des Immissionschutzrechts die Verantwortung für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften beim Betreiber der jeweiligen Anlage liegt, die Kontrolle deren Einhaltung aber Aufgabe des Immissionsschutz- bzw. Störfallbeauftragten ist, wird im Rahmen des Umweltmanagementsystems die Organisation in ihrer Gesamtheit, vertreten durch die oberste Leitung, in die Pflicht genommen<sup>604</sup>. Auf welche Weise die konkrete Zuweisung der Verantwortung für die

---

<sup>603</sup> Siehe oben Ausführungen zur Initiativfunktion der Betriebsbeauftragten für Umweltschutz unter E. II. 2.

<sup>604</sup> Vgl. zur Einbindung des Störfallbeauftragten in das Umweltmanagementsystem auch Müller, Der Störfallbeauftragte, S. 135.

Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen sowie deren Kontrolle gestaltet wird, steht im freien Ermessen der Organisation. Denkbar ist beispielsweise die Vornahme einer Verantwortungsdelegation top down von der obersten bis zur untersten Hierarchieebene oder die Zuweisung der Verantwortung auf bestimmte, mit Weisungsbefugnissen ausgestattete Funktionsträger, die zugleich auch eine Kontroll- und Aufsichtsfunktion ausüben. Vorstellbar ist aber auch die Trennung von Verantwortungswahrnehmung und der Kontrollfunktion durch Bestellung eigens hierfür eingesetzter „Beauftragter“. Insoweit bestehen keine Bedenken oder Schwierigkeiten, die Institution der Umweltschutzbeauftragten ihrem Wesen nach auch im Rahmen von Umweltschutz- und Sicherheitsmanagementsystemen fortzuführen<sup>605</sup>.

## **II. Managementsysteme und Organisationspflichten**

### **gem. §§ 5, 52a BImSchG, § 53 KrW-/AbfG**

Die Pflicht zur Einrichtung und Aufrechterhaltung einer umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation ist, wie oben gezeigt<sup>606</sup>, dem § 5 BImSchG zu entnehmen, wobei keinerlei konkrete Anforderungen an deren Gestaltung, also

---

<sup>605</sup> Feldhaus, BB 1995, 1546 sowie die Ausführungen zur Rolle des Störfallbeauftragten innerhalb des Sicherheitsmanagementsystems nach der StörfallVO unter G.I.4.b)aa) (3).

<sup>606</sup> Siehe oben Ausführungen unter C.

das „Wie“ der Organisation gestellt werden<sup>607</sup>. Hinsichtlich der Pflicht zur Schaffung umweltsichernder Organisationsstrukturen lässt sich eine Parallele zur StörfallVO ziehen, die die betroffenen Unternehmen zur Implementierung eines Sicherheitsmanagementsystems verpflichtet, anders als § 5 BImSchG aber konkrete Vorgaben an die konkrete Ausgestaltung formuliert. Im Vergleich hierzu stellt die EMAS-Verordnung als freiwilliges System zwar keine Pflicht zur Einrichtung eines Umweltmanagementsystems vor, zwingt die teilnehmenden Unternehmen aber zur Einhaltung bestimmter vorgeschriebener Organisationsstrukturen und Standards, wenn die einmal erworbene Zertifizierung erhalten bleiben soll.

Nach allen Vorschriften dient allerdings die Betriebsorganisation als zentrales Steuerungsinstrument dazu, dass innerhalb eines arbeitsteiligen Zusammenwirkens die gesetzlich vorgeschriebenen umweltschützenden Maßnahmen überhaupt in die Praxis umgesetzt werden können<sup>608</sup>.

Insoweit lassen sich folglich weitreichende Übereinstimmungen hinsichtlich der normativen Zielsetzungen feststellen. Aus diesem Grund wird vielfach sogar angeregt, wenngleich es sich bei dem Umweltmanagementsystem nach der EMAS-

---

<sup>607</sup> Kloepfer, DB 1993, 1127.

<sup>608</sup> Feldhaus, Umweltschutz durch Betriebsorganisation und Auditing, S. 51; Kothe, aaO, S. 40 Rn. 97.



Verordnung um ein freiwilliges System handelt, die konkreten Anforderungen an eine ordnungsgemäße umweltschutzsichernde Betriebsorganisation als eine Art Leitfaden oder Richtschnur auch im Verhältnis zu nicht teilnehmenden Unternehmen zur Bewertung durch die Behörden heranzuziehen<sup>609</sup>.

Durch die Anzeige- und Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation gem. §§ 52a BImSchG, 53 KrW-/AbfG ändert sich nichts an den Verantwortlichkeiten im Innen -oder Außenverhältnis, sondern ergeben sich lediglich Informationspflichten zur vorhandenen umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation<sup>610</sup>. Die unternehmerische Organisationsfreiheit bleibt dabei vollkommen unangetastet<sup>611</sup>. Ziel dieser Vorschriften ist es, die behördliche Überwachung durch Schaffung einer größeren Transparenz über die Aufbau- und Ablauforganisation zu erleichtern und die betriebliche Eigenüberwachung zu stärken, indem nicht nur die Behörde, sondern auch der Betreiber selbst durch eine Bestandsaufnahme seine organisatorischen Strukturen überprüfen und optimieren kann<sup>612</sup>. Ei-

---

<sup>609</sup> So auch Kothe, aaO, S. 41 Rn. 99; Feldhaus, Umweltschutz durch Betriebsorganisation und Auditing, S. 56 f.

<sup>610</sup> Siehe oben Ausführungen unter D.

<sup>611</sup> Feldhaus, NVwZ 1991, 928; Kothe, aaO, S.39 Rn. 94; Reuter, DB 1993, 1605; Manssen, GewArch 1993,281; Fluck, aaO, § 53 Rn. 103.

<sup>612</sup> Siehe oben zusammenfassende Bewertung unter D.IV.

nen weitergehenden Ansatz verfolgt insofern die EMAS-Verordnung, deren Ziel es ist, durch Veröffentlichung einer validierten Umwelterklärung nicht nur die Behörden sondern auch die interessierte Öffentlichkeit über die betreffende Organisation, deren Umweltmanagementsystem und Umweltleistung zu informieren<sup>613</sup>. Zudem ist dem EMAS-System die Stärkung der betrieblichen Eigenüberwachung zur Förderung der kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes, insbesondere mit Hilfe interner Umweltbetriebsprüfungen gem. Art. 3 Abs. 2 Buchst.a iVm Anhang II EMAS-Verordnung, wesensimmanent.

Information der Öffentlichkeit ist auch im Sinne der neuen Störfallverordnung ein bedeutender Aspekt zur Verbesserung der Sicherheit. So ist der Sicherheitsbericht sowohl der Behörde zu übermitteln, als auch jedem Interessierten zur Verfügung zu stellen, der sich über das Sicherheitsmanagementsystem des betreffenden Unternehmens unterrichten möchte, § 9 iVm Anhang II, Absch. I.

---

<sup>613</sup> Siehe Erwägungsgründe Nr. 12 und 14 EMAS-Verordnung; a.A. offenbar Spindler, ZUR 1998, 291, nach dessen Ansicht den Mitteilungen nach § 52a BImSchG, § 53 KrW-/AbfG ein größerer Informationsgehalt zu entnehmen sei, als der Umwelterklärung, was aber zweifelhaft ist, da es keine konkreten gesetzlichen Vorgaben an die inhaltliche Tiefe dieser Mitteilungen gibt – im Gegensatz zur Umwelterklärung, die insbesondere nach der EMAS-II-Verordnung durchaus detaillierte Angaben zur Betriebsorganisation voraussetzt.

### III. Umweltverwaltungsrecht und angrenzende Rechtsgebiete

Das Umweltverwaltungsrecht wird ergänzt durch das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht sowie das zivile Haftungsrecht. Hierbei handelt es sich, wie oben dargelegt<sup>614</sup>, ebenfalls um Instrumente zur Betriebsorganisation.

Anforderungen an die Organisation der im Unternehmen wahrzunehmenden umweltrechtlichen Pflichten ergeben sich somit auch aus der Betrachtung der möglichen strafrechtlichen Konsequenzen sowie der Sanktionen des Ordnungswidrigkeitenrechts, sofern der Organisationsmangel nachgewiesenermaßen kausal für eine bestimmte Rechtsgutverletzung geworden ist<sup>615</sup>. Die im Zusammenhang mit der deliktsrechtlichen Umwelthaftung des BGB<sup>616</sup> durch die Rechtsprechung entwickelten Lehre vom Organisationsverschulden führt zu einer eigenständigen Haftung des Unternehmens für organisatorische Mängel des Betriebes. Demnach

---

<sup>614</sup> Siehe I. Teil, A.III.

<sup>615</sup> Denkbar ist insoweit beispielsweise die Gesundheitsbeeinträchtigung von Anwohnern eines Produktionsstandortes infolge störfallbedingter Emissionen toxischer Substanzen. Die strafrechtliche Relevanz dieses Sachverhaltes bestimmt sich nach allgemeinen Grundsätzen strafrechtlicher Zurechnung anhand der Körperverletzungstatbestände gem. §§ 223 ff. StGB. Die hierdurch gleichzeitig verursachte Beeinträchtigung der Umweltmedien beurteilt sich nach den Umweltstraftatbeständen der §§ 324 ff. StGB.

<sup>616</sup> Die Gefährdungshaftung nach dem UmweltHG wird in diesem Zusammenhang nicht behandelt, da Anknüpfungspunkt insoweit nicht die ordnungsgemäße Betriebsorganisation ist, sondern die

kann die Verletzung organisatorischer Pflichten auch finanzielle Konsequenzen wegen erheblicher Schadensersatzpflichten nach sich ziehen, die sich aus zivilrechtlichen Haftungstatbeständen ergeben.

Zunächst sollen die Grundlagen der zivilrechtlichen Umwelthaftung für die Verletzung betrieblicher Organisationspflichten und des strafrechtlichen Organisationsverschuldens dargelegt und im Anschluss hieran die Parallelen und Unterschiede zum Umweltverwaltungsrecht aufgezeigt werden.

## 1. Zivilrecht

### a) Grundsätze der Organisationshaftung

Das umweltbezogene Haftungsrecht basiert einerseits auf der verschuldensabhängigen Haftung des § 823 BGB sowie auf der Gefährdungshaftung<sup>617</sup>, die sich vor allem aus dem Umwelthaftungsgesetz<sup>618</sup> ergibt<sup>619</sup>. Anknüpfungspunkte für die sich aus dem Zivilrecht ergebenden Anforderungen an eine umweltsichernde Betriebsorganisation stellen aber vor allem die aus der Lehre vom Organisationsverschulden entwickelten deliktsrechtlichen Grundsätze dar<sup>620</sup>. Die Rechtsprechung hat in diesem Zusammenhang die Institute des betrieblichen und des körperschaftlichen Organisationsverschuldens geschaffen, aus denen sich der materielle Gehalt zivilrechtlicher Organisationspflichten ableiten lässt, der auch im Bereich der deliktsrechtlichen Umwelthaftung von Bedeutung ist<sup>621</sup>.

---

<sup>617</sup> Zum Teil auch als „Verursachungshaftung“ bezeichnet, weil „allein schon die Verursachung des vom Anspruchsstellers erlittenen Personen- oder Sachschadens durch eine sog. Kataloganlagehaftungsbegründend ist“, ohne dass es auf das Vorliegen eines Verschuldens noch von der Rechtswidrigkeit der schadensauslösenden Umwelteinwirkung ankäme; so Schmidt-Salzer, Kommentar zum Umwelthaftungsrecht, § 1 Rn.6.

<sup>618</sup> Gesetz über die Umwelthaftung (UmwelHG) v. 10.12.1990 [BGBl. 1990 I, S. 2634].

<sup>619</sup> Kloepfer, Umweltrecht, § 6 Rn. 54, S. 401.

<sup>620</sup> Dombert, in: Ewer/Lechelt/Theuer, Handbuch Umweltaudit, L Rn. 12.

<sup>621</sup> Dombert, aaO, L Rn 15.

**aa) Betriebliches Organisationsverschulden**

Sogenanntes betriebliches Organisationsverschulden ist danach gegeben, wenn ein Unternehmer bzw. die vertretungsberechtigten Organe einer juristischen Person bei der Organisation des Betriebes die zu erfüllenden Verkehrssicherungspflichten nicht beachten und dadurch Rechtsgüter Dritter verletzt werden<sup>622</sup>. Die Verletzung dieser Organisationspflicht führt zu einer deliktsrechtlichen Eigenhaftung des Unternehmers bzw. seiner Organe, die ihn gem. § 823 Abs. 1 BGB zum Schadensersatz verpflichten. Diese nicht delegierbare Pflicht des Geschäftsherrn ist abzugrenzen von seiner Haftung gem. § 831 Abs. 1 BGB für das Verschulden seiner Verrichtungsgehilfen. Anknüpfungspunkt einer Verantwortlichkeit ist in beiden Fällen das Unterlassen der gebotenen Handlung in Form von Auswahl-, Aufsichts-, Kontroll- und allgemeinen Organisationsmaßnahmen. Ein Unterlassen kann nach herrschender Auffassung aber nur dann eine Haftung begründen, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln bestanden hätte und die Vornahme der Handlung den Erfolgseintritt verhindert hätte. Eine solche Pflichtenstellung ergibt sich aus dem Gesetz<sup>623</sup>, aus Vertrag<sup>624</sup> oder Ingerenz<sup>625</sup>.

---

<sup>622</sup> Hassold, JuS 1982, 583.

<sup>623</sup> Pflichten zum Ergreifen organisatorischer Maßnahmen zum

**(1) Organisationspflichten aus § 823 Abs. 1 BGB**

Betriebliche Organisationspflichten stellen ihrem Wesen nach besondere Verkehrssicherungspflichten dar<sup>626</sup>.

Unter den von der Rechtsprechung aus § 823 Abs. 1 BGB entwickelten Verkehrssicherungspflichten sind Sorgfaltspflichten zu verstehen, deren Verletzung nach § 823 Abs. 1 BGB zum Schadensersatz verpflichtet<sup>627</sup>. Sie beruhen allgemein auf dem Gedanken, das derjenige, der in seinem Herrschafts- und Verantwortungsbereich einen gefährlichen Zustand herbeiführt oder andauern lässt, dazu verpflichtet ist, alle Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, um Gefahren von Dritten abzuwenden<sup>628</sup>. Wer die Organisationsgewalt über ein betriebliches Unternehmen innehat, muss somit für Gefahrensicherung in seinem Organisationsbereich

---

Schutz der Umwelt ergeben sich aus öffentlich-rechtlichen Vorschriften, z.B. für den Betreiber eines Betriebsbereichs, der in den Geltungsbereich der StörfallVO fällt. Danach hat der Betreiber ein Sicherheitskonzept- und Sicherheitsmanagementsystem zu errichten.

<sup>624</sup> Überwachungs- und Organisationspflichten ergeben sich für den Arbeitgeber aufgrund seiner durch den Arbeitsvertrag begründeten Fürsorgepflichten gegenüber seinen Arbeitnehmern; in diesen Schutzbereich sind u.U. auch Dritte einzubeziehen, wenn hierfür nach Freu und Glauben ein besonderes Bedürfnis besteht. Vgl. Nachweise hierzu bei Fischer, aaO, S. 203.

<sup>625</sup> Pflichtwidriges vorangegangenes Tun.

<sup>626</sup> Hassold, JuS 1982, 584.

<sup>627</sup> Soergel-Zeuner, § 823 Rn. 215.

<sup>628</sup> Soergel-Zeuner, § 823 Rn. 213.

sorgen<sup>629</sup>. Die betriebliche Verkehrssicherungspflicht besteht demnach darin, alle dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, um voraussehbare Schädigungen Dritter im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren auszuschließen<sup>630</sup>. Der Betreiber einer Anlage wird beispielsweise verpflichtet, entsprechend den objektiv zu bestimmenden Sicherheitserwartungen im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren alle notwendigen Vorkehrungen zu treffen, die geeignet sind, Gefahren von Dritten abzuwenden, die bei bestimmungsgemäßem Betrieb drohen können; insbesondere sind schädliche Emissionen nach Möglichkeit einzudämmen<sup>631</sup> sowie Kontrollmaßnahmen zur Einhaltung gesetzlicher Grenzwerte zu ergreifen<sup>632</sup>.

Auslöser für ein umweltschädigendes Ereignis kann aber auch ein organisatorischer Mangel sein, der beispielsweise in der Bedienung einer zwar technisch einwandfreien Anlage durch einen jedoch fachlich nicht ausreichend qualifizierten Mitarbei-

---

<sup>629</sup> BGH NJW-RR 1996, 868 mwN.

<sup>630</sup> Schmidt-Salzer, Kommentar zum Umwelthaftungsrecht, Einf. Rn. 59 mit Hinweis auf das Schwefelsäure-Urteil des RG v. 4.10.1922, RGZ 105, 213 (218); Kloepfer, aaO, § 6 Rn. 152.

<sup>631</sup> Nach BGHZ 92, 150 ist der Betreiber einer emittierenden Anlage verpflichtet, schädliche Emissionen zu verhindern, die über das nach § 906 Abs. 2 S. 1 BGB zu duldende Maß hinausgehen.

<sup>632</sup> Dombert, aaO, Rn. 15 mit Hinweis auf BGH NJW 1978, 1629 ff.; Schmidt-Salzer, Kommentar zum Umwelthaftungsrecht, Einf. Rn. 60 mit Hinweis auf das sog. Kupolofen-Urteil des BGH, BGHZ 92, 143 mwN.



ter liegt.

Da kennzeichnend für die Situation im Unternehmen die Übertragung von Aufgaben auf eine Vielzahl von Beschäftigten ist, die arbeitsteilig zusammenwirken, obliegen dem iSd § 823 Abs. 1 BGB Verkehrssicherungspflichtigen auch Auswahl-, Kontroll- und Organisationspflichten im engeren Sinne<sup>633</sup>, deren er sich nicht durch Delegation entledigen kann<sup>634</sup>. Entscheidend sind insofern die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze von der Letztverantwortung der Organisationsspitze für organisatorische Mängel, wonach der primär sicherungspflichtige Unternehmer bzw. die Organe der juristischen Person zwar die Erfüllung einzelner Aufgaben und Pflichten auf die Mitarbeiter nachgeordneter Hierarchieebenen übertragen können, hierdurch jedoch nicht von jeder Verantwortung frei werden<sup>635</sup>. Vielmehr obliegt es dem Sicherungspflichtigen, für eine sorgfältige Auswahl des eingesetzten Personals, eine ausreichende Organisation der übertragenen Tätigkeiten und betrieblichen Abläufe sowie die Überwachung und Kontrolle der

---

<sup>633</sup> Soergel-Zeuner, § 823 Rn. 214, 215; Unter Organisationspflichten iSd sollen hier speziell solche Pflichten verstanden werden, die die Strukturierung von Arbeitsabläufen und die Übertragung von Verantwortung auf einzelne Funktionsträger betreffen. dagegen sind unter Organisationspflichten iWd auch die Auswahl-, Aufsichts- und Kontrollpflichten einzuordnen.

<sup>634</sup> Steffen, NJW 1990, 1819.

<sup>635</sup> Soergel-Zeuner, § 823 Rn. 214 mit Hinweis auf vBar, Verkehrssicherungspflichten, S. 240 ff.

tatsächlichen Ausführung zu sorgen<sup>636</sup>. Dies gilt nicht allein für die Unternehmensspitze. Auswahl-, Aufsichts- und Organisationspflichten verbleiben stets bei dem Delegierenden, so dass sich das dargestellte Prinzip über die Hierarchieebenen bis zum letzten Mitarbeiter mit Personalverantwortung fortsetzt.

Das Erfordernis von Organisationspflichten als eine besondere Form der Verkehrssicherungspflicht wird damit begründet, dass die durch den technischen Fortschritt und die zunehmende Komplexität von Arbeits- und Produktionsprozessen wachsenden Risiken für Mensch und Umwelt durch ein gesteigertes Maß interner Organisation, Aufsicht und Kontrolle kompensiert werden muss<sup>637</sup>. Haftungsauslösende Ursache kann demnach nicht nur eine fehlerhafte Technik, sondern auch eine mangelhafte Organisation sein.

Im Rahmen eines Haftungsprozesses hat jedoch der Geschädigte, der seinen Anspruch auf § 823 Abs. 1 BGB stützen will, die volle Beweislast für das Verschulden des Schädigers zu tragen und verliert den Prozess, sofern ihm dieser Nachweis misslingt<sup>638</sup>. Hinzu kommt, dass sich das für die Begründung einer deliktsrechtlichen Haftung voraus-

---

<sup>636</sup> Soergel-Zeuner, § 823 Rn. 214.

<sup>637</sup> Steffen, NJW 1990, 1819.

<sup>638</sup> Esser, Schuldrecht § 54 S. 533, da § 823 Abs. 1 BGB Kerntatbestand für die Haftung für eigenes Verschulden ist.

gesetzte Verschuldenserfordernis auf die Rechtsgutverletzung und nicht lediglich auf die Verletzung der Verkehrssicherungspflicht beziehen muss<sup>639</sup>. Wer beispielweise durch den Störfall einer Anlage geschädigt ist, muss demnach beweisen, dass die für die konkrete Rechtsgutverletzung ursächlich gewordene Abweichung vom bestimmungsgemäßen Betrieb durch ein Verschulden, also vorsätzliches oder zumindest fahrlässiges Verhalten des Schädigers verursacht wurde<sup>640</sup>. Ob und inwieweit Fahrlässigkeit, also die Verletzung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt gem. § 276 Abs. 1 S. 2 BGB anzunehmen ist, wird im Zivilrecht nach einem objektivierten, an den allgemeinen Verkehrsbedürfnissen ausgerichteten Fahrlässigkeitsmaßstab bestimmt<sup>641</sup>. Danach ist ausreichend, dass der Verletzer die Möglichkeit einer Beeinträchtigung hätte erkennen können, nicht jedoch, dass der eingetretene Erfolg in seiner konkreten Form vorhersehbar war<sup>642</sup>. Was allerdings im Hinblick auf die Verletzung organisatorischer Pflichten vom Schädiger hätte erkannt werden müssen, ist insoweit nicht einfach zu beantworten und hängt im Wesentlichen von der Strenge des Maßstabes ab, der an die Erfüllung dieser Pflichten angelegt wird.

---

<sup>639</sup> Larenz, Schuldrecht II 2, § 76 S. 426.

<sup>640</sup> Dombert, aaO, Rn. 13.

<sup>641</sup> BGH NJW 1988, 909, Nachweis bei Dombert aaO Rn. 14.

<sup>642</sup> Larenz, Schuldrecht II 2, § 76 S. 426 mwN aus der Rspr.

Als Anknüpfungspunkt für die in technischer Hinsicht zu beachtende Sorgfalt dienen beispielsweise die Unfallverhütungsvorschriften<sup>643</sup>, technischen Regeln<sup>644</sup> und DIN-Vorschriften<sup>645</sup>, deren Nichtbeachtung in der Regel den Fahrlässigkeitsvorwurf begründen<sup>646</sup>.

Soweit dieses untergesetzliche Regelwerk organisatorische Anforderungen formuliert, kann sich hieran auch der Beurteilungsmaßstab orientieren, ob und inwieweit Organisationspflichten in fahrlässiger Weise verletzt wurden.

Beispielsweise sieht § 6 BGV A 1<sup>647</sup> vor, dass der Unternehmer zur Gewährleistung eines ausreichenden Arbeitsschutzes die Erfüllung der aus den zahlreichen Arbeitsschutzvorschriften resultierenden Pflichten auf einzelne Mitarbeiter delegiert und diese Verantwortungsübertragung schriftlich zu dokumentieren ist. Weiterhin sehen zahlreiche Unfallverhütungsvorschriften auch die Benennung und den Einsatz von sog. Sachkundigen vor, die eine fachgerechte Ausführung einzelner gefährlicher Arbeiten gewährleisten sollen.

Die Organisationspflicht umfasst somit den Einsatz und die Schulung fachkundigen, geeigneten

---

<sup>643</sup> BGH VersR 1988, 735.

<sup>644</sup> BGHZ 54, 335.

<sup>645</sup> BGHZ 103, 341.

<sup>646</sup> Siehe hierzu ausführlich und mit zahlreichen Beispielen Dombert, aaO Rn. 14.

<sup>647</sup> Berufsgenossenschaftliches Vorschriftenwerk, Allgemeiner Teil.

Personals sowie eine klare Delegation der zahlreichen im Unternehmen zu erfüllenden Pflichten sowie die ständige Aufsicht und Kontrolle deren ordnungsgemäßer Erfüllung. Sie umfasst in bezug auf die Ablauforganisation<sup>648</sup> „die konzeptionelle Planung, die Realisierung und laufende Kontrolle bzw. Beaufsichtigung der Arbeitsabläufe<sup>649</sup>. Der konkrete Umfang der Organisationspflichten bestimmt sich im übrigen nach den Besonderheiten des Einzelfalls, wobei eine Überspannung der hieran gestellten Anforderungen wegen der damit verbundenen Aushöhlung des Verschuldenserfordernisses abgelehnt wird<sup>650</sup>.

**(2) Die Haftung des Geschäftsherrn aus § 831 BGB**

Eine ausreichende Auswahl und Beaufsichtigung der Mitarbeiter im Unternehmen wird insbesondere im Rahmen der Gehilfenhaftung gem. § 831 BGB relevant. Nach § 831 Abs. 1 S. 2 BGB haftet der Geschäftsherr für Verschulden bei Auswahl und Beaufsichtigung von Gehilfen. Das rechtswidrige Handeln des Gehilfen wird dem Geschäftsherrn zugerechnet.

Die Besonderheit des § 831 BGB liegt in der Beweislastumkehr zugunsten des Geschädigten; das Verschulden des Geschäftsherrn und die Kau-

---

<sup>648</sup> Erläuterung dieses von der Betriebswirtschaftslehre geprägten Begriffs siehe unter B.I.1.b).

<sup>649</sup> Dombert, aaO Rn. 31.

<sup>650</sup> Larenz, Schuldrecht II 2, § 76 S. 427.

salität des Verschuldens für die rechtswidrige Handlung des Gehilfen werden vermutet<sup>651</sup>. Die Schadensersatzpflicht ist jedoch ausgeschlossen, sofern sich der Geschäftsherr gem. § 831 Abs. 1 S. 2 BGB exkulpieren kann. Den Nachweis einer ausreichenden Auswahl und Überwachung kann der Geschäftsherr dadurch führen, dass er nachweist, vor dem Einsatz von Hilfspersonen z.B. polizeiliche Führungszeugnisse und Schulungsnachweise oder Zeugnisse eingefordert, Arbeits- und Betriebsanweisungen erstellt oder Kontrollgänge in Schichtbüchern vermerkt zu haben und weiteres mehr. Ist es demnach zwar zu einem Schadensereignis gekommen, kann der Geschäftsherr aber nachweisen, dass zum Zeitpunkt des schadensauslösenden Ereignisses<sup>652</sup> sämtliche bestehenden Überwachungspflichten erfüllt wurden, so ist aus haftungsrechtlicher Sicht eine ausreichende Organisation gegeben und die Ersatzpflicht gem. § 831 BGB scheidet sonach aus<sup>653</sup>.

Das Maß und der Umfang der Auswahl- und Überwachungspflichten lässt sich auch im Rahmen

---

<sup>651</sup> BGHZ 32,59; Nachweis bei Hassold, JuS 1982, 584.

<sup>652</sup> Für die sorgfältige Auswahl kommt es demnach nicht auf den Zeitpunkt der Einstellung sondern auf den Zeitpunkt der Verrichtung an. folglich gehört es zur Pflicht des Geschäftsherrn, sich fortlaufend von der Eignung und Qualifikation seiner Mitarbeiter zu überzeugen.

<sup>653</sup> Schmidt-Salzer, Kommentar zum Umwelthaftungsrecht, § 1 Rn. 17.

der Zurechnungshaftung des § 831 BGB nicht nach starren Regeln, sondern nur unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles und der Verkehrsanschauung beurteilen<sup>654</sup>. In der Regel wird dem Geschäftsherrn der Exkulpationsbeweis gelingen, zumal es aufgrund der Rechtsprechung zum sogenannten dezentralisierten Entlastungsbeweis ausreicht, wenn sich beispielsweise die Geschäftsleitung eines Großunternehmens für die sorgfältige Auswahl und Überwachung nur der ihr direkt unterstellten Mitarbeiter entlasten kann<sup>655</sup>. Die hierdurch geschaffene Benachteiligung des Geschädigten, insbesondere bei Verletzung durch den Mitarbeiter eines Großunternehmens, wurde als unbefriedigend empfunden und durch die unter Punkt (1) dargestellten Grundsätze zur Eigenhaftung des Geschäftsherrn bei Organisationspflichtverletzung gem. § 823 Abs. 1 BGB auszugleichen versucht<sup>656</sup>.

### **(3) Abgrenzung der Haftung aus § 823 und § 831 BGB**

Da sich Auswahl- und Überwachungspflichten sowohl aus § 823 BGB als auch aus § 831 BGB ergeben können, stellt sich die Frage der Abgrenzung der Pflichtenbereiche.

Die Zuordnung der Verletzung von Auswahl- und Überwachungspflichten entweder zu § 823 o-

---

<sup>654</sup> BGH, NJW-RR 1996, 868 mwN aus der Rspr.

<sup>655</sup> Ständige Rspr. seit RGZ 78, 107 f.

<sup>656</sup> Larenz, Schuldrecht II 2, § 58 S. 59.

der zu § 831 BGB ist insbesondere im Haftungsprozess insoweit entscheidend, als hiervon die Verteilung der Beweislast abhängt; wie oben dargestellt, trägt die Beweislast für das Verschulden des Geschäftsherrn im Fall des § 823 Abs. 1 BGB der Geschädigte und wird im Rahmen des § 831 Abs. 1 BGB zu Lasten des Schädigers vermutet.

Die Abgrenzung ist unter Berücksichtigung des genauen Inhalts der aus § 823 und § 831 BGB resultierenden Auswahl- und Überwachungspflichten zu treffen.

Während § 831 BGB den Geschäftsherrn verpflichtet, konkrete Überwachungsmaßnahmen zur Überprüfung bestimmter, dem Verrichtungsgehilfen übertragener Aufgaben zu treffen, ist dieser iSd § 823 BGB verpflichtet, für die Organisation der Aufsicht in Form von Richtlinien oder Anweisungen zu sorgen. Trägt der geschädigte Kläger zur Begründung seines Anspruchs vor, die konkrete Handlung eines Gehilfen habe zur Rechtsgutverletzung geführt, weil der Betreffende entweder ungeeignet war, oder bei Ausführung einer konkreten Tätigkeit unzureichend überwacht wurde, so ist § 831 BGB die richtige Anspruchsgrundlage.

Demgegenüber ist § 823 Abs. 1 BGB einschlägig, wenn die Verletzung der Pflicht zur Schaffung einer Aufsichtsorganisation mit klarer Zuweisung von Verantwortlichkeiten für die Beaufsichtigung



von Mitarbeitern in Form von Anordnungen gerügt wird.

Somit betrifft § 823 Abs. 1 BGB vornehmlich die Verletzung klassischer Leitungsfunktionen der Unternehmensführung<sup>657</sup>.

**bb) Körperschaftliches Organisationsverschulden**

Neben § 823 und § 831 BGB kann sich eine Haftung des Unternehmens für organisatorisches Verschulden auch aus § 31 BGB ergeben. Dieser Haftungstatbestand betrifft im Unterschied zu § 831 BGB jedoch nur die verfassungsmäßigen Organe des Unternehmens, da § 831 BGB nur auf Verrichtungsgehilfen Anwendung findet, die weisungsabhängig sind. Gem. § 31 BGB haftet das Unternehmen für seine verfassungsmäßigen Organe ohne Entlastungsmöglichkeit.

Dieser verschärften Haftung für Organe könnte das Unternehmen dadurch entgehen, indem Mitarbeitern zwar in tatsächlicher Hinsicht die Leitung bestimmter Bereiche eigenverantwortlich übertragen, dazu aber rein formal die Organstellung nicht verliehen wird; § 31 BGB wäre in solchen Fällen für Pflichtverletzungen solcher leitenden Funktionsträger nicht anwendbar. Um die Entstehung solcher Haftungslücken zu verhindern, wird nach den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen zur „Fiktionshaftung“ der Geschäftsherr haftungs-

---

<sup>657</sup> Hassold, JuS 1982, 585; Soergel-Zeuner, § 823 Rn. 218.

rechtlich so behandelt, als habe er seinem Gehilfen eine Organstellung eingeräumt<sup>658</sup>. Folge ist, dass dieser dann für die Pflichtwidrigkeiten seines Gehilfen ohne Entlastungsmöglichkeit wie in den Fällen des § 31 BGB einzustehen hat.

Es besteht demnach eine Organisationspflicht dahingehend, dem betreffenden Verantwortungsträger die Rechtsposition zu verschaffen, die seiner tatsächlichen Stellung im Unternehmen gebührt. Voraussetzung für eine solche Verpflichtung ist allerdings, dass der betreffende Mitarbeiter das Unternehmen in seinem Aufgabenbereich repräsentiert<sup>659</sup>.

#### **b) Zusammenfassung und Bewertung**

Die im Zusammenhang mit der deliktsrechtlichen Umwelthaftung des BGB<sup>660</sup> durch die Rechtsprechung entwickelten Lehre vom Organisationsverschulden führt zu einer eigenständigen Haftung des Unternehmens für organisatorische Mängel des Betriebes. Der Unternehmer hat danach seinen Betrieb so zu organisieren, dass vorhersehbare Gefährdungen Dritter ausgeschlossen sind.

Für die Geschäftsleitung besteht eine General-

---

<sup>658</sup> BGH in St. Rspr., NJW-RR 1996, 868 mwN aus der Rspr.

<sup>659</sup> BGH aaO mwN.

<sup>660</sup> Siehe bereits Ausführungen im 1. Teil dieser Arbeit; die Gefährdungshaftung nach dem UmweltHG wird in diesem Zusammenhang nicht behandelt, da Anknüpfungspunkt insoweit nicht die ordnungsgemäße Betriebsorganisation ist, sondern die Haftung für ein bestimmtes Anlagenrisiko.

verantwortung und Allzuständigkeit für betriebliche Geschehnisse und damit auch für das ordnungsgemäße Betreiben umweltrelevanter Anlagen. Es lassen sich aus dieser Generalverantwortung im wesentlichen die Pflicht zur Risikoanalyse, zur Einrichtung eines effektiven Kontroll- und Aufsichtssystems sowie zum Aufbau eines Kommunikations- und Informationssystems ableiten<sup>661</sup>. Im Kern bedeutet dies die Verpflichtung zu fortlaufender Überwachung, zum Erlass allgemeiner Anordnungen sowie die Kontrolle der Einhaltung dieser Anweisungen, die Pflicht zur Zuweisung der Wahrnehmung bestimmter Verkehrspflichten an Mitarbeiter. Darüber hinaus hat der Geschäftsherr einen „vertikalen Informationsfluss“ zur lückenlosen Beaufsichtigung des gesamten Personals sicherzustellen. Er hat die Oberaufsicht über das Personal- und Sicherheitsmanagement auszuüben, den Sicherheitsstand im Unternehmen zumindest stichprobenartig zu überprüfen und bei erkennbaren Schwachstellen einzugreifen. Des weiteren hat der Geschäftsherr seine Gehilfen sorgfältig auszuwählen und sie fortwährend anzuleiten und zu unterweisen. Bei größeren Unternehmen und komplexeren Organisationsstrukturen und Produktionsabläufen sind entsprechend zur Anleitung und Unterweisung Arbeits- / Verfahrens – und Betriebsanweisungen so-

---

<sup>661</sup> Vgl. hierzu Dombert, aaO, L Rn. 31.

wie allgemeine Richtlinien zu erstellen und den Mitarbeitern bekannt zu machen.

Im Falle der Delegation auf einen selbständigen, nicht abhängig beschäftigten Dritten wandelt sich die primäre Organisationspflicht in eine sekundäre Organisationspflicht zur sorgfältigen Auswahl, Aufsicht und Überwachung des Delegatars bzw. Auftragnehmers, ob dieser in der Lage ist, die Geschäfte ordnungsgemäß abzuwickeln<sup>662</sup>.

**c) Vergleich der organisationsbezogenen Anforderungen**

Insgesamt lassen sich zu den genannten Punkten zahlreiche Parallelen zu den Vorgaben umweltverwaltungsrechtlicher Vorschriften ziehen, insbesondere in den normierten Umwelt- und Sicherheitsmanagementsystemen. Dort wird ebenfalls eine profunde Analyse möglicher umwelt- bzw. anlagenbezogener Risiken verlangt<sup>663</sup>. Ebenso besteht die Verpflichtung zur ausreichenden Aufsicht und Kontrolle<sup>664</sup>.

---

<sup>662</sup> Beispielsweise im Falle der vertraglichen Verpflichtung zur schlüsselfertigen Übergabe einer Anlage oder eines Bauwerks; siehe hierzu BGHZ 142, 227 ff., NJW 1999, 3633 ff.

<sup>663</sup> Vgl. zur Ermittlung und Bewertung von Gefahren Anhang III Nr. 3b StörfallVO; Unternehmen bzw. Organisationen, die erstmalig eine EMAS-Eintragung anstreben, müssen zunächst eine Umweltprüfung durchführen, Art. 3 Abs. 2 Buchst. a) EMAS-Verordnung; neben der Gefahrenabwehr ist der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen auch zur Risikovorsorge verpflichtet, § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG.

<sup>664</sup> So ist beispielsweise den einzelnen Umweltschutzbeauftragten eine Pflicht zur Überwachung der Einhaltung gesetzlicher Vor-

Was die Auswahl und Organisation des Personals betrifft, stellt die Störfallverordnung vergleichbare Anforderungen.

So sind gem. Anhang III Nr. 3a) Aufgaben und Verantwortungsbereiche des in die Verhinderung von Störfällen und die Begrenzung ihrer Auswirkungen einbezogenen Personals auf allen Organisationsebenen zu definieren. Weiterhin müssen der entsprechende Ausbildungs- und Schulungsbedarf ermittelt sowie erforderliche Ausbildungs- und Schulungsmaßnahmen durchgeführt werden. Zudem sind die Beschäftigten sowie gegebenenfalls Subunternehmen in die Abläufe einzubeziehen, indem sie ausreichend informiert werden.

Neben der Aufgabenverteilung und der ausreichenden Information der Beschäftigten ist für ein funktionierendes Umweltmanagement nach der EMAS-Verordnung ebenso die Kommunikation der einzelnen Funktionseinheiten untereinander sowie mit externen Stellen von Bedeutung<sup>665</sup>.

Der Vergleich der Anforderungen an eine ordnungsgemäße Betriebsorganisation zwischen einzelnen Vorgaben des Umweltverwaltungsrechts

---

schriften zugewiesen, siehe hierzu oben unter E.II.1.; die Einrichtung von Kontrollsystemen ist insbesondere auch in den Umwelt- und Sicherheitsmanagementsystemen vorgesehen, vgl. Anhang I-A.5 EMAS-Verordnung sowie Anhang III Nr. 3c) Störfall-Verordnung.

<sup>665</sup> Anhang I Abschnitt I-A.4.3 EMAS-II, entspricht Abschnitt 4.4.3 DIN EN ISO 14001.

und den aus der Lehre vom Organisationsverschulden entwickelten Verkehrssicherungspflichten im Bereich des zivilen Umwelthaftungsrechts ergibt demnach wesentliche Überschneidungen.

**d) Mögliche Auswirkungen einer EMAS-Zertifizierung auf die haftungsrechtliche Situation**

Aufgrund der festgestellten Parallelen sind Auswirkungen einer gültigen EMAS-Zertifizierung auf die haftungsrechtliche Situation aus folgender Überlegung denkbar:

Will sich beispielsweise der Betreiber einer Anlage gegen einen vom Geschädigten geltend gemachten Anspruch wegen Verletzung seiner Organisationspflichten aus § 823 Abs. 1 BGB entlasten, so muss er für den Fall, dass die schädigende Emission nachgewiesen wurde beweisen, alle zumutbaren Vorkehrungen getroffen zu haben, um Schäden dieser Art zu vermeiden<sup>666</sup>.

Entspricht der hierbei anzulegende Sorgfaltsmaßstab im wesentlichen den Anforderungen, die zugleich Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilnahme am EMAS-System sind, so kann der Nach-

---

<sup>666</sup> St. Rspr. des BGH seit dem sog. Kupolofen-Urteil, BGHZ 92, 143 ff, NJW 1985, 47 ff. als Weiterentwicklung seiner Rspr. zum Produkthaftungsrecht, wonach bei Vorliegen des Fehler- und des Kausalitätsnachweises nach dem Prinzip von der sog. „Beweislastverteilung nach Gefahrenbereichen“ es hinsichtlich des Verschuldensnachweises zu einer Beweislastumkehr kommt; siehe Nachweise auch bei Schmidt-Salzer, Kommentar zum Umwelthaftungsrecht, Einführung Rn. 62 ff.

weis eines zertifizierten Umweltmanagementsystems den Vorwurf einer Organisationspflichtverletzung ausräumen. Insoweit können sich Wechselwirkungen zwischen zivilrechtlicher Organisationshaftung und Umweltmanagementsystemen aus einer möglichen Haftungsreduzierung ergeben<sup>667</sup>. Beispielsweise kann in bezug auf die deliktsrechtliche Verpflichtung zur Risikoanalyse die im Rahmen des EMAS-Systems durchzuführende interne Umweltprüfung sowie die darauf folgende externe Umweltbetriebsprüfung als eine Art „Frühwarnsystem“ helfen, durch Erforschung, Verminderung und Kontrolle von Umweltrisiken, das tatsächliche Haftungsrisiko zu senken<sup>668</sup>. Zudem sorgt das implementierte Umweltmanagementsystem dafür, dass im Unternehmen die einschlägigen Umweltgesetze auch eingehalten werden und auch insoweit einem Pflichtenverstoß besser vorgebeugt werden kann<sup>669</sup>.

Im Rahmen einer EMAS-Teilnahme werden darüber hinaus bestehende aufbau- und ablaufbezogene Organisationsstrukturen, wie z.B. die Klärung von Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, ausreichende Delegation von Pflichten, Kommunikation und Schulung etc., im Sinne einer umfassenden Analyse vor dem Hintergrund eines mögli-

---

<sup>667</sup> Vgl. auch Dombert, aaO, L Rn. 55; Kothe, aaO, Rn. 542 mwN.

<sup>668</sup> Siehe Falk, EuZW 1997, 593; Kothe, aaO, Rn. 538.

<sup>669</sup> Falk, aaO, 593 ff.

chen Organisationsverschuldens überprüft<sup>670</sup>.

Teilweise wird in diesem Zusammenhang dafür plädiert, bei der Festlegung des objektiven Sorgfaltsmaßstabs im haftungsrechtlichen Streitverfahren zur Beurteilung des Vorliegens einer ordnungsgemäßen Betriebsorganisation, die Anforderungen der EMAS-Verordnung an das Umweltmanagementsystem entsprechend heranzuziehen<sup>671</sup>.

Somit können die Anforderungen der EMAS-Verordnung an die Aufbau- und Ablauforganisation als Konkretisierung deliktsrechtlicher Organisationspflichten dienen<sup>672</sup>.

## **2. Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht**

### **a) Grundsätze des Organisationsverschuldens**

Da es im deutschen Strafrecht keine Straffähigkeit juristischer Personen oder Personenhandelsgesellschaften gibt, trifft eine strafrechtliche Verantwortlichkeit die im Unternehmen tätigen natürlichen Personen<sup>673</sup>.

Probleme bei der Beurteilung, wer im Unternehmen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann, ergeben sich vor allem deshalb, weil im Unternehmen der gesamte Produktionsablauf

---

<sup>670</sup> Falk, aaO, 593 (595).

<sup>671</sup> Falk, aaO, 593 (595); Dombert, aaO, Rn. 52 f.

<sup>672</sup> Falk, aaO, 593 (595).

<sup>673</sup> Eine Ausnahme zu diesem Grundsatz findet sich jedoch in § 30 OWiG, der die Möglichkeit der Verhängung von Geldbußen gegen das Unternehmen als juristischer Person bzw. Personenhandelsgesellschaft vorsieht, siehe hierzu Göhler, aaO, § 30 Rn. 1 ff.



arbeitsteilig organisiert ist. Dies hat zur Folge, dass niemand sämtliche Handlungen vornimmt und daher auch niemand unmittelbar für alles im Unternehmen strafrechtlich verantwortlich sein kann, so als hätte er selbst gehandelt oder eine gebotene Handlung pflichtwidrig unterlassen. Entsprechend der Aufgabenverteilung auf unterschiedliche Mitarbeiter ergeben sich eine entsprechende Anzahl von Verantwortungsbereichen. Sie beginnen, zumindest in größeren Unternehmen, mit der sog. Gesamtverantwortung der Geschäfts- bzw. Unternehmensleitung und setzen sich über die Ressortverantwortung der einzelnen Geschäftsbereiche über die Hierarchieebenen „top down“ fort<sup>674</sup>. Innerhalb der Unternehmensorganisation stellt sich deshalb im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungsverfahren häufig die Frage nach der Verantwortlichkeit derjenigen übergeordneten Führungskräfte, die nicht unmittelbar gehandelt, aber die ihnen obliegenden Pflichten wegen Unterlassens der ihnen obliegenden Organisationspflichten in Form von Auswahl-, Aufsichts- und Kontrollpflichten.

**aa) Strafbarkeit wegen Unterlassens der gehörigen Aufsichts- und Organisationspflichten**

Eine strafrechtliche Verantwortung für Organisationsverschulden trifft in der Regel die Führungskräfte, die die jeweilige deliktische Ausfüh-

---

<sup>674</sup> Schmidt-Salzer, NJW 1996, 2 f.

rungshandlung zwar nicht selbst vorgenommen haben, die jedoch nach Unterlassungsgrundsätzen als Garanten für die Nichterfüllung von Aufsichts-, Kontroll- und Organisationspflichten einzustehen haben, da sie durch Verletzung dieser Sorgaltpflichten den Erfolg mit herbeigeführt haben.

Wichtige Konkretisierungen der strafrechtlichen Verantwortung von Geschäftsleitungsmitgliedern für Verletzungen betrieblicher Sorgaltpflichten haben sich aus einer Reihe grundlegender Entscheidungen des BGH zu der Frage der sogenannten Produktverantwortung ergeben; allen voran ist hier das sog. Lederspray-Urteil des BGH zu nennen<sup>675</sup>. Der BGH hat darin klargestellt, dass bei innerbetrieblichen Vorgängen nicht die eigene Verwirklichung des Straftatbestandes erforderlich ist, sondern auch eine mittelbare Beziehung zum schadensverursachenden Geschehen ausreicht, sofern eine Garantenpflicht zur Abwendung des eingetretenen Erfolges zu bejahen ist. Die Garantenstellung hat der BGH auf den Gesichtspunkt des vorangegangenen pflichtwidrigen Gefährdungsverhaltens (Ingerenz) gestützt, das sich ex post betrachtet als objektiv pflichtwidrig erweist<sup>676</sup>. Der BGH hat da-

---

<sup>675</sup> Lederspray-Urteil : BGH NJW 1990, 2560 ff; ferner BGH, NJW 1995, 2933 (Weinverschnitt) sowie BGH, NJW 1995, 2930 (Holzschutzmittel) .

<sup>676</sup> Der BGH führt insoweit aus: „Wer dadurch, dass er solche Produkte in den Verkehr bringt , pflichtwidrig eine Gefahr für deren

mit im Ergebnis eine generelle Gesamtverantwortung aller Mitglieder der Unternehmensleitung jedenfalls für Krisenfälle bejaht, wenn sich eine Gefahrensituation als ein ressortübergreifendes Problem darstellt. Eine strafrechtliche Verantwortlichkeit derjenigen Geschäftsführer, die im konkreten Fall nicht die unmittelbare Ressortverantwortung trifft, ergibt sich darüber hinaus insoweit, als jedes Mitglied der obersten Führungsebene verpflichtet ist, sich auch über ressortfremde Problembereiche zu informieren und auf ein ordnungsgemäßes Verhalten des Ressortzuständigen hinzuwirken<sup>677</sup>. Diese zur strafrechtlichen Produktverantwortung entwickelten Grundsätze lassen sich auch auf den Bereich der strafrechtlichen Umweltverantwortung übertragen<sup>678</sup>.

Bei den Sonderdelikten<sup>679</sup>, erfolgt die strafrechtliche Zurechnung der Verantwortung der jeweili-

---

Verbraucher herbeiführt, muss prinzipiell dafür einstehen, dass sich diese Gefahr nicht in einem entsprechenden Schaden verwirklicht. [...] insoweit haftet nicht nur, wer den Schaden durch positives Tun verursacht, sondern auch derjenige, der die Abwendung des drohenden Schadens unterlässt. [...] Das gefahrbezügliche Vorverhalten aller vier Angeklagten bestand darin, dass sie als Geschäftsführer der beteiligten Gesellschaften Ledersprays auf den Markt brachten, die bei bestimmungsgemäßem Gebrauch gesundheitliche Schäden bei den Benutzern zu verursachen drohten.“ = NJW 1990, 2563.

<sup>677</sup> Vgl. hierzu Ebenroth/Willburger, BB 1991, 1943; Schmidt-Salzer, NJW 1990, 2970; BGH NJW 1990, 2560.

<sup>678</sup> Schmidt-Salzer, NJW 1990, 2967 und Weimar, GmbHR 1994, 88.

<sup>679</sup> Z.B. § 327 Abs. 1 S. 1 StGB – tauglicher Täter ist nur der „Betreiber“ einer Anlage.

gen Führungskraft über § 14 StGB und im Ordnungswidrigkeitenrecht über die entsprechende Vorschrift des § 9 OWiG.

Gem. § 14 Abs. 1 StGB trifft die strafrechtliche Verantwortung für eine mangelhafte Organisation die Mitglieder des vertretungsberechtigten Organs, z.B. Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer oder Gesellschafter einer Personenhandelsgesellschaft. Ferner ist strafrechtlich verantwortlich, wer für den Inhaber einen Betrieb ganz oder zum Teil leitet oder in eigener Verantwortung ihm ausdrücklich übertragene Unternehmerpflichten wahrnimmt, § 14 Abs. 2 StGB. Zu diesen Pflichten gehören vor allem auch die Aufsichts- und Organisationspflichten<sup>680</sup>. Zu dem verantwortlichen Personenkreis zählen insbesondere die Betriebsleiter und die so-

---

<sup>680</sup> Veranschaulicht werden möglichen Folgen einer derartigen Pflichtverletzung im Sinne einer Verantwortungsvervielfachung durch Verletzung von Aufsichts- und Organisationspflichten z.B. durch das sog. Zwischenbehälterurteil (AG Frankfurt a.M., MDR 1988, 338.). Es handelte sich bei dem zugrundeliegenden Sachverhalt um ein Verfahren wegen Gewässerverunreinigung nach § 324 StGB wegen Abschaltung einer vorhandenen und für das Produktionsverfahren vorgeschriebenen Sicherheitseinrichtung durch den nicht beaufsichtigten Schichtarbeiter. Als Folge dieser Tat wurde nicht nur der Schichtarbeiter verurteilt, weil er aus Gründen der Arbeiterleichterung die Anlage zur Reinigung von Fabrikationsabwasser abgeschaltet hatte, sondern zusätzlich auch der Schichtführer wegen Verletzung der Aufsichtspflicht, weil er sich an dem betreffenden Tag nicht ausreichend über die Betriebsvorgänge vergewissert hatte und schließlich auch der Betriebsleiter wegen Organisationsverschuldens, weil er nicht für eine ausreichende Organisation des Betriebs einschließlich der erforderlichen Kontrollen gesorgt hatte.

nannte „beauftragten Personen“ im Unternehmen, die mit Weisungsbefugnissen zur Erfüllung der ihnen übertragenen Verantwortung auszustatten sind<sup>681</sup>. Nicht zu diesen Personen zählen demnach die Betriebsbeauftragten, die nach dem Willen des Gesetzgebers ohne eigene Weisungsbefugnisse den Unternehmer und seine beauftragten Personen beraten sollen<sup>682</sup>. Entsprechendes gilt für die Parallelvorschrift des § 9 OWiG.

Festzustellen ist demnach, dass die Mitglieder der für die Gesamtorganisation verantwortlichen Leitungsebenen für das System der betrieblichen Organisation verantwortlich sind und für Rechtsgutverletzungen, die aus einer mangelhaften Organisation resultieren, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können. Hierzu gehört auch die Verantwortung für die Einrichtung eines Systems effektiver Umweltschutzmaßnahmen<sup>683</sup>. Für die Führungskräfte der nachgeordneten Hierarchieebenen gilt demnach: Innerhalb arbeitsteilig organisierter Strukturen obliegen den Mitgliedern der übergeordneten Hierarchiestufen Auswahl-, Aufsichts- und Kontrollpflichten gegenüber den Mitar-

---

<sup>681</sup> Tröndle, in: Dreher/Tröndle, § 14 Rn. 13.

<sup>682</sup> So jedenfalls, wenn der Umweltschutzbeauftragte als bloßer Überwachungsgarant anzusehen ist; eine andere Bewertung ergibt sich dann, wenn der Beauftragte gleichzeitig Linienvorgesetzter ist, siehe OLG Frankfurt, Urteil NJW 1987, 2753 ff.

<sup>683</sup> Ebenroth/Willburger, BB 1991, 1942; Knopp, BB 1994, 2223; Reuter, DB 1993, 1605.

beitern der ihnen nachgeordneten Ebenen<sup>684</sup>. Konkret bedeutet dies, dass sich derjenige, der Verantwortung delegiert, von der fachlichen und persönlichen Eignung des zu beauftragenden Mitarbeiters informieren muss. Sind Aufgaben delegiert worden, so verbleiben Aufsichts- und Kontrollpflichten auf der Hierarchieebene, die die Delegation vorgenommen hat.

**bb) Organisationsverschulden gem. § 130 OWiG**

Die Vorschrift des § 130 OWiG regelt die Verantwortlichkeit des Geschäftsherrn im Falle der Verletzung seiner Aufsichtspflicht. Die Bestimmung beruht auf der Erwägung, dass der Inhaber eines Unternehmens grundsätzlich verpflichtet ist, die erforderlichen Aufsichtsmaßnahmen zu treffen, damit beim Betrieb die jeweils einschlägigen gesetzlichen Vorschriften beachtet und eingehalten werden, deren Verletzung mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist<sup>685</sup>. Mit dieser Regelung soll der Begehung rechtswidriger Handlungen in einem Betrieb vorgebeugt werden, soweit es sich um „betriebsbezogene Pflichten handelt und der Betriebsinhaber als Täter ausscheidet, weil er selbst nicht unmittelbar gehandelt hat oder außerstande gewesen ist, die Pflichten wahrzunehmen<sup>686</sup>. Denn die eigentliche Ursache für derartige Gesetzesverletzungen wird

---

<sup>684</sup> Ausführlich zum Ganzen auch Schmidt-Salzer, NJW 1988, 1941.

<sup>685</sup> Göhler, aaO, § 130 Rn. 2.

zumeist auf eine mangelhafte Organisation und Beaufsichtigung des Betriebes zurückgeführt<sup>687</sup>.

Nach § 130 OWiG ist derjenige Betriebsinhaber verantwortlich, der entsprechende Zuwiderhandlungen seiner Mitarbeiter durch gehörige Aufsicht hätte verhindern können oder wesentlich erschwert worden wären. Somit führt eine betriebliche Aufsichtspflichtverletzung gerade auch dann zu Sanktionen, wenn durch sie bereits die „Gefahr von Gesetzesverstößen“ geschaffen wird, das Unterlassen der gehörigen Aufsicht also zu einer Risikoerhöhung geführt hat.

Zu den erforderlichen Aufsichtsmaßnahmen im Sinne des § 130 OWiG zählen neben den Leitungs- und Koordinationsmaßnahmen auch die sorgfältige Auswahl und Überwachung von Aufsichtspersonen, die in ausreichender Zahl zu bestellen sind<sup>688</sup>. Die Aufsichtspflicht muss objektiv erforderlich und zumutbar sein<sup>689</sup>. Das Ausmaß der Aufsichtspflicht hängt demgemäß von den Umständen des Einzelfalles ab, insbesondere von der Größe des Betriebes, von dem möglichen Gefährdungspotential der betrieblichen Anlagen sowie der Qualifikation der Beschäftigten. Insgesamt gilt: Je gefährlicher die Tätigkeiten, umso größer sind die Anforderungen an

---

<sup>686</sup> Göhler, aaO, § 130 Rn.3.

<sup>687</sup> Göhler, aaO, § 130 Rn.3.

<sup>688</sup> Göhler, aaO, Rn.11.

<sup>689</sup> Göhler, aaO, Rn.12.

die Ausübung der Aufsichtspflichten<sup>690</sup>. Entsprechendes gilt auch im Hinblick auf die Ausbildung und Qualifikation der Mitarbeiter: Je geringer die Kenntnisse der Mitarbeiter sind, umso höher sind die Anforderungen an die zumutbaren Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen<sup>691</sup>. In jedem Fall müssen die Beschäftigten in ausreichendem Maße über die Einhaltung der zu beachtenden gesetzlichen Vorschriften unterrichtet und entsprechend geschult werden<sup>692</sup>.

Die Aufsichtspflichtverletzung kann insbesondere auch in einem Organisationsmangel liegen, der z.B. darin besteht, dass die Zuweisung der Verantwortung nicht eindeutig und zweifelsfrei erfolgt ist; ebenso, wenn die Verantwortung zu weit nach unten verlagert wurde und der betreffende Mitarbeiter aufgrund seiner hierarchischen Stellung nicht über die notwendige Durchsetzungsmöglichkeit zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben verfügt<sup>693</sup>. Eine unzureichende Pflichtendelegation und damit ein Organisationsmangel liegt auch dann vor, wenn neben der Übertragung der Aufgaben und Verantwortung nicht auch die entsprechenden Kompetenzen und der finanzielle Verfügungsrahmen zu deren

---

<sup>690</sup> Göhler, aaO, Rn.10.

<sup>691</sup> Göhler, aaO, Rn.12.

<sup>692</sup> Göhler, aaO, Rn.12.

<sup>693</sup> Göhler, aaO, Rn.14.



Umsetzung übertragen wurden<sup>694</sup>.

**b) Zusammenfassung und Bewertung**

Neben den weitgehend als Gefährungsdelikte konzipierten Tatbeständen des unmittelbaren Umweltstrafrechts

(§§ 324 ff. StGB) werden die Verletzungen betriebsbezogener Sorgfaltspflichten zur ordnungsgemäßen Organisation der betrieblichen Aufbau- und Ablaufstrukturen sowie einer ausreichenden Beaufsichtigung der Beschäftigten mittelbar durch das Kernstrafrecht, insbesondere durch die Körperverletzungs- und Tötungsdelikte (§§ 223 ff., §§ 211 ff. StGB) aus Garantenstellung unter dem Gesichtspunkt des Unterlassens sanktioniert. Nicht strafrechtlich relevante Aufsichtspflichten können gem. § 130 OWiG mit Bußgeld geahndet werden.

Die strafrechtliche Verantwortung für Verletzungen, die aus einer mangelnden betrieblichen Organisation resultieren, trifft die innerhalb des Unternehmens für den betreffenden Vorfall Verantwortlichen<sup>695</sup>. Kommt es also beispielsweise durch toxische Emissionen einer Anlage zu Gesundheitsschäden bei Mitarbeitern oder Dritten, so stellt sich innerhalb des staatsanwaltlichen Ermitt-

---

<sup>694</sup> Göhler, aaO, Rn.14; vgl. hierzu auch die oben dargestellten betriebswirtschaftlichen Grundsätze zur sog. Kongruenz von Kompetenz und Verantwortung unter B. I. 1. a) ; Bleicher, S. 36.

<sup>695</sup> Schmidt-Salzer, Kommentar zum UmweltHG, Einführung, Rn. 134.

lungsverfahrens zumeist die Frage, welche im Unternehmen tätigen Personen aufgrund ihrer Funktion und Aufgabenstellung zur Verhinderung des tatbestandlichen Erfolgs durch Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Organisationsverantwortung verpflichtet und in der Lage gewesen wären, dieser Verantwortung jedoch pflichtwidrig nicht nachgekommen sind.

Je nach Nähe oder Distanz zum konkreten Tatgeschehen begründet sich die Strafbarkeit aus der Verletzung konkreter Verhaltenspflichten sowie allgemeiner übergeordneter Organisationspflichten<sup>696</sup>. Danach trifft die Mitarbeiter der oberen Hierarchieebenen die Verpflichtung zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablaufs, indem ein System der betrieblichen Organisation durch Schaffung klarer Verantwortungs- und Ablaufstrukturen implementiert und aufrechterhalten wird.

Entsprechend der im Lederspray-Urteil<sup>697</sup> entwickelten Grundsätze zur Verantwortung der Geschäftsleitung besteht auch im Rahmen der Organisationsverantwortung zunächst eine Primärverantwortung des jeweiligen ressortzuständigen Geschäftsleitungsmitglieds für die Vorgänge innerhalb seines Ressorts. Hiervon unberührt bleibt jedoch die Mitverantwortung bzw. Gesamtverantwortung

---

<sup>696</sup> Schmidt-Salzer, aaO, Einführung Rn. 143; ders. in NJW 1996, 3.

<sup>697</sup> BGH NJW 1990, 2560 ff.

der übrigen Geschäftsleitungsmitglieder für Vorgänge außerhalb ihres Ressorts in Form einer allgemeinen Verpflichtung zur laufenden Beobachtung der Aktivitäten. Das Zusammenspiel dieser Pflichtenbereiche impliziert darüber hinaus die Verpflichtung zur Einrichtung entsprechender Kommunikations- und Informationsstrukturen in Form eines Berichtswesens über wichtige Geschäftsvorfälle.

**c) Vergleich der organisationsbezogenen Anforderungen**

Deutliche Parallelen zu den im Lederspray-Urteil entwickelten Verantwortungsgrundsätzen zeigen sich im Vergleich zur - im übrigen fast zeitgleich normierten - Anzeigepflicht der die Betreiberverantwortung wahrnehmenden Geschäftsleitungsmitglieder gem. § 52a Abs. 1 BImSchG<sup>698</sup>.

Auch § 52a Abs. 1 Satz 2 BImSchG geht von der Gesamtverantwortung der obersten Führungsebene aus. Zwar statuieren sowohl § 52a Abs. 1 BImSchG als auch die abfallrechtliche Parallelvorschrift des § 53 Abs. 1 KrW-/AbfG lediglich Anzeigepflichten, lassen also die unternehmerische Organisationsfreiheit unangetastet. Zweifellos kommt ihnen aber eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die umweltschutzsichernde Betriebsorganisation zu, als sie den Betreiber zwin-

---

<sup>698</sup> Siehe oben Ausführungen unter D.II.1.; in diesem Sinne auch

gen, bereits auf der obersten Hierarchiestufe der Unternehmensleitung klare Verantwortungszuteilungen vorzunehmen und diese durch Anzeige an die Behörde auch transparent und überprüfbar zu machen. Ebenso ist im Rahmen der oben dargestellten Umwelt- und Sicherheitsmanagementsysteme die Schaffung einer lückenlosen, widerspruchsfreien und auf der obersten Führungsebene ansetzenden Aufbauorganisation Voraussetzung für ein funktionierendes Managementsystem. Gleiches gilt, wie bereits dargestellt, für die Durchführung einer ausreichenden Aufsicht und Kontrolle.

Die oben festgestellten Auswirkungen eines etablierten Umweltmanagementsystems lassen sich wegen der insoweit festzustellenden Überschneidungen im Vergleich Umweltverwaltungsrecht und Strafrecht auch auf die Fragen der persönlichen strafrechtlichen Organisationsverantwortung übertragen<sup>699</sup>.

---

Schmidt-Salzer, Kommentar zum UmweltHG, Einführung Rn. 182.

<sup>699</sup> So bereits bezugnehmend auf die Möglichkeiten, die Verletzung strafrechtlich relevanter Sorgfaltpflichten durch die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen zu verhindern: Kasso-bohm/Malorny, BB 1994, 1367.

**d) Mögliche Auswirkungen einer EMAS-Zertifizierung auf die strafrechtliche Organisationsverantwortung**

Ein erfolgreich durchgeführtes Umweltaudit gemäß EMAS-Verordnung ist aus unterschiedlichen Gesichtspunkten geeignet, sich verantwortungsmindernd im Rahmen von Ermittlungs- und Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitenverfahren auszuwirken.

Zunächst veranlasst die Durchführung eines Umweltaudits die im Unternehmen Verantwortlichen zu einer Bestandsaufnahme der einschlägigen, zu erfüllenden Rechtspflichten, einschließlich der strafrechtlich relevanten verwaltungsrechtlichen Pflichten, die erst hierdurch überhaupt in die Lage versetzt werden, notwendige organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Pflichten zu treffen<sup>700</sup>.

Ist es zu einem Unfall oder gar einem Störfall gekommen, so stellt sich im strafrechtlichen Verfahren zum einen die Frage, ob durch eine ordnungsgemäße Organisation der Eintritt gänzlich hätte verhindert werden können und wie effektiv die Organisation zur Bewältigung der Krisensituation funktioniert hat. Gefordert ist somit eine effektive Risikovorsorge sowie Risikobegrenzung

---

<sup>700</sup> Kothe, aaO, Rn. 552 f.

durch Organisation.

Das Umweltmanagementsystem setzt eine fortlaufende Überprüfung und Schwachstellenanalyse der Organisation voraus und beinhaltet ebenfalls Elemente zur Notfallvorsorge und –begrenzung<sup>701</sup>.

Ein auf der Grundlage der EMAS-Verordnung eingeführtes Umweltmanagementsystem kann folglich auch zur Verhinderung oder Begrenzung strafrechtlicher Verantwortung führen<sup>702</sup>.

---

<sup>701</sup> Siehe Anhang I-A.5.2 sowie I-A.4.7 EMAS-II.

<sup>702</sup> Siehe auch Waskow, aaO, S. 42.

## **J. Regelanforderungen an eine umweltschutzsichernde Betriebsorganisation**

Wie gezeigt, lassen sich aus der Gesamtschau der organisationsbezogenen Anforderungen zahlreiche Parallelen und Überschneidungen feststellen. Dabei ist auch deutlich geworden, dass vieles, was in den Umwelt- und Sicherheitsmanagementsystemen von Störfallverordnung und neuer EMAS-Verordnung gefordert wird, zum Teil längst im traditionellen Umweltverwaltungsrecht sowie durch die Rechtsprechung zum Organisationsverschulden und zur Organisationshaftung als organisatorischer Mindeststandard verankert ist.

Aus der genauen Betrachtung der Organisationspflichten der unterschiedlichen Regelungsbereiche lässt sich demnach eine Art „gemeinsamer Nenner“ finden, der die Schnittmenge der für eine funktionierende, umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation wesentlichen Anforderungen bildet. Im folgenden sollen die vor dem Hintergrund der dargestellten Organisationspflichten die in der Praxis zu ergreifenden organisationsbezogenen Maßnahmen beispielhaft aufgezeigt werden.

Unabhängig von der gewählten Organisationsform lassen sich diese in die Kategorien von Auf-

bau- und Ablauforganisation unterteilen<sup>703</sup>.

## **I. Aufbauorganisation**

Die Aufbauorganisation beschreibt die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten und bildet damit das organisatorische Gerüst innerhalb dessen sich der Arbeitsprozess abspielt<sup>704</sup>.

### **1. Festlegung der Verantwortungshierarchie von der Unternehmensleitung bis zur letzten Verantwortungsebene**

#### **a) Pflichten der Unternehmensleitung**

Zunächst müssen auf der obersten Leitungsebene des Unternehmens die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für Fragen des Umweltschutzes und der Sicherheit festgelegt werden<sup>705</sup>. Hierunter fallen insbesondere auch die Wahrnehmung der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten. Die, zumeist in Form einer Geschäftsordnung fixierte, Verteilung der Verantwortungswahrnehmung auf ein oder mehrere Ressorts, ist gegebenenfalls der zuständigen Behörde anzuzeigen<sup>706</sup>. Die

---

<sup>703</sup> Siehe oben zu den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zum Organisationsaufbau unter B.III.1.

<sup>704</sup> Vgl. hierzu die betriebswirtschaftlichen Grundlagen einer ordnungsgemäßen Umweltschutzorganisation, dargestellt oben unter B.I.1.2a) sowie die Anforderungen gem. Abschnitt 5.1 TA Abfall und 6.1 TA Siedlungsabfall,

<sup>705</sup> Diese Anforderung ist allen normierten Managementsystemen zu entnehmen, vgl. Anhang I-A.2 EMAS-II; Anhang III Nr. 1 StörfallVO.

<sup>706</sup> Vgl. hierzu die Anzeigepflichten gem. § 52a Abs. 1 BImSchG, § 53 KrW-/AbfG.



Gesamtverantwortung der übrigen Mitglieder der Leitungsebene bleibt hiervon unberührt<sup>707</sup>.

Zur Wahrnehmung der Gesamtverantwortung ist bereits auf der obersten Hierarchieebene für eine ausreichende Information und Kommunikation<sup>708</sup>, z.B. in Form eines ressortübergreifenden Berichtswesens, zu sorgen.

Weiterhin besteht die Verpflichtung der obersten Führungsebene zur Schaffung einer übergeordneten Organisationsstruktur, eventuell in Form eines Umweltmanagementsystems nach dem Vorbild der EMAS-Verordnung. Handelt es sich um einen Betriebsbereich, der der Störfallverordnung unterfällt, so ist die Implementierung eines Sicherheitsmanagementsystems erforderlich<sup>709</sup>. Sicherheits- und Umweltmanagementsystem können dabei zu einem integrierten System zusammengefasst werden<sup>710</sup>.

Die oberste Leitung ist danach zur Formulierung eines Sicherheitskonzeptes entsprechend der Anforderungen der Störfallverordnung verpflichtet. Soll ein Umweltmanagementsystem etabliert werden, so ist zudem eine Umweltpolitik festzulegen und bekannt zu machen. Umweltpolitik und Sicherheitskonzept können ebenfalls in Form einer einheitlichen Sicherheits- und Umweltpolitik zu-

---

<sup>707</sup> Siehe § 52a Abs. 1 S. 2 BImSchG, § 53 Abs. 1 S. 2 KrW-/AbfG.

<sup>708</sup> So ausdrücklich Anhang I Abschnitt I-A.4.3 EMAS-II.

<sup>709</sup> § 8 Abs. 3 iVm Anhang III Nr. 2 und 3 StörfallVO.

<sup>710</sup> Siehe oben unter G.III.

sammengefasst werden.

Doch auch ohne die Einführung eines Managementsystems ist die Formulierung wesentlicher richtungsweisender Zielvorgaben und Unternehmensstrategien ein sinnvolles Instrument im Rahmen einer umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation zur Motivation und Anleitung der Beschäftigten zu einem umwelt- und sicherheitsbewussten Verhalten.

**b) Delegation der Unternehmerpflichten auf einzelne Funktionsträger**

Um die Wahrnehmung der vom Unternehmen zu erfüllenden gesetzlichen Pflichten zu gewährleisten, ist eine lückenlose Delegation der Verantwortung top down von der obersten bis zur letzten Hierarchieebene vorzunehmen<sup>711</sup>. Einige Unternehmen sind heute allerdings nicht mehr hierarchisch strukturiert. Es lassen sich beispielsweise nicht mehr ohne weiteres über- und untergeordnete Funktionseinheiten festmachen. Doch im Sinne einer im rechtlichen Sinne ordnungsgemäßen Organisation ist auch innerhalb solcher Unternehmensstrukturen eine klare Zuweisung von Verantwortung unerlässlich. Das bedeutet, dass unternehmensweit eine Aufgabenverteilung auf die einzel-

---

<sup>711</sup> Dies ergibt sich bereits aus den zivilrechtlichen Grundsätzen zur Organisationshaftung und zu den strafrechtlichen Grundsätzen des Organisationsverschuldens, siehe Ausführungen zu den angrenzenden Rechtsgebieten unter I.III.

nen Organisationseinheiten zu erfolgen hat.

Bei der Delegation der Verantwortung ist insbesondere darauf zu achten, dass für eine bestimmte Aufgabe der jeweils vorgesehene Mitarbeiter auch persönlich und fachlich geeignet ist<sup>712</sup>.

## **2. Festlegung von Weisungsrechten und Kompetenzen**

Zudem kann eine wirksame Übertragung von Verantwortung nur erfolgen, sofern dem Betreffenden die zur Wahrnehmung erforderlichen Kompetenzen in Form finanzieller Verfügungsmöglichkeiten sowie den notwendigen Weisungsrechten zur Durchsetzung zu treffender Maßnahmen ebenfalls mitübertragen wurden. Insoweit ist der Grundsatz der Kongruenz von Kompetenz und Verantwortung zu beachten<sup>713</sup>.

Die Zuweisung der Verantwortung sollte auch in dokumentierter Form festgehalten werden, einerseits um die Nachweisbarkeit in etwaigen Schadensersatzprozessen oder Strafverfahren zu gewährleisten, andererseits um größere Klarheit und Transparenz gegenüber dem betreffenden Mitarbeiter zu schaffen. Dies geschieht zumeist in Form von individuellen Stellen- oder Arbeitsplatzbe-

---

<sup>712</sup> Siehe oben Darlegung zur Konkretisierung der Organisationspflichten aus §§ 5, 52a Abs. 2 BImSchG, 53 KrW-/AbfG unter D.III.

<sup>713</sup> Siehe auch bereits oben zu den betriebswirtschaftlichen Grundlagen unter B.I.1.a) sowie Ausführungen zu § 130 OWiG unter I.III.2.a) bb).

schreibungen, Organigrammen sowie Handbüchern.

### **3. Festlegung der Schnittstellen / Verhältnis der Verantwortungsträger zueinander**

Im arbeitsteilig organisierten Unternehmen ergeben sich häufig Schnittstellen zwischen den einzelnen Funktionseinheiten, die einer genauen Regelung der Verantwortung bedürfen, damit es nicht zu widersprüchlichen Entscheidungen kommt. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise Letztentscheidungsbefugnisse zu regeln sowie die Verpflichtung zur Kommunikation und Information der jeweils anderen Einheit.

### **4. Einbindung der Betriebsbeauftragten<sup>714</sup>**

Neben den Personen im Unternehmen die unmittelbar Unternehmerpflichten wahrnehmen, also wie ein Unternehmer für die Erfüllung der Einzelpflichten eintreten, ist auch die Rolle der beratenden Funktionsträger, insbesondere der Umweltschutzbeauftragten zu regeln. Die Einbindung in die Organisation muss in der Weise erfolgen, dass die Aufgabenerfüllung für die Beauftragten jederzeit möglich ist. Die Aufgaben sind ebenfalls am besten schriftlich zu fixieren, im Falle externer Beauftragter im Rahmen der vertraglichen Vereinbarung, bei internen Beauftragten beispielsweise innerhalb eines Benennungsschreibens. Da Beauf-

---

<sup>714</sup> Vgl. Ausführungen oben unter E.III.3.c) und G.I.4.b)aa) (3).

tragte ihrem Wesen nach nicht mit Weisungsrechten ausgestattet werden sollten, ist im Falle von Unstimmigkeiten ein unmittelbares Vortragsrecht<sup>715</sup> zu gewähren und sind hierzu entsprechende Regelungen zu treffen.

## **II. Ablauforganisation**

Die Ablauforganisation beschreibt die Ordnung von Handlungsvorgängen und Prozessen in räumlich-zeitlicher Hinsicht<sup>716</sup>. Für eine lückenlose Organisation sind dabei alle denkbaren Fallkonstellationen von der Planung bis zur Betriebseinstellung einer Anlage sowie bei Normalbetrieb, Änderungen der Verfahren, Wartung und der Eintritt von Notfällen zu berücksichtigen<sup>717</sup>.

---

<sup>715</sup> Zum Vortragsrecht siehe oben unter E.III.3.d).

<sup>716</sup> Zu den betriebswirtschaftlichen Grundlagen oben unter B.I.1.b).

<sup>717</sup> Das ergibt sich bereits aus der Verpflichtung zur Schaffung einer umweltschutzsichernden Betriebs- und Unternehmensorganisation gem. §§ 5, 52a BImSchG sowie aus Anhang III Nr. 3b-3g StörfallVO.

## **1. Organisation bei Normalbetrieb der Anlagen**

Mit Normalbetrieb soll der nach der Konzeption der jeweiligen Anlage vorgesehene bestimmungsgemäße Betrieb bezeichnet werden.

### **a) Identifikation der einzelnen Prozesse**

Um eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, sind zunächst die einzelnen Prozesse und Verfahren, die im Unternehmen sowie in den einzelnen Anlagen ablaufen zu identifizieren und zu beschreiben. Es ist hiermit eine Art Bestandsaufnahme hinsichtlich der einzelnen Arbeitsabläufe gemeint, die auch die eingesetzten Rohstoffe, Materialien und anfallenden Abfälle oder Abwässer in bezug auf ihre Umweltrelevanz betrachtet.

### **b) Identifikation der einschlägigen Vorgaben aus Gesetzen, Verordnungen, Genehmigungen**

Wesentlich für eine ordnungsgemäße umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation ist die Gewährleistung der Rechtskonformität<sup>718</sup>. Vor dem Hintergrund der zuvor ermittelten betrieblichen Abläufe - der Sachlage -, können nun die gesetzlichen Pflichten selektiert werden. Zu betrachten sind insoweit auch die Anforderungen aus den Genehmigungsbescheiden.

---

<sup>718</sup> Vgl. §§ 52a Abs. 2 BImSchG, 53 KrW-AbfG.

**c) Zusammenwirken der einzelnen Organisationseinheiten bei der Aufgabenerfüllung**

**aa) Erstellen interner Richtlinien, Verfahrens- und Arbeitsanweisungen, Betriebsordnungen**

In größeren Unternehmen, in denen zahlreiche Mitarbeiter arbeitsteilig zusammenwirken und in denen komplexe Prozesse aufeinander abzustimmen sind, empfiehlt es sich, die im Rahmen der Arbeitsverfahren zu berücksichtigenden Pflichten und Aufgaben sowie Vorgehensweisen mit Hilfe interner Regelungen, z.B. in Form von Sicherheits- und Umweltschutzrichtlinien sowie konkreten Verfahrens- und Arbeitsanweisungen festzuschreiben. Dies gilt umso mehr, je weniger qualifiziert die eingesetzten Arbeitskräfte sind.

**bb) Kommunikation und Information**

Zur ausreichenden Abstimmung der einzelnen Tätigkeiten aufeinander ist eine ständige Kommunikation und Information innerhalb und zwischen einzelnen Funktionseinheiten erforderlich. Hierzu sind Kommunikationswege und Berichtspflichten festzulegen.

**cc) Qualifikation und Schulung**

Entscheidend für die Gewährleistung sicherer Arbeitsverfahren ist die ausreichende Qualifikation der Mitarbeiter.

Diesbezüglich ist es erforderlich, für eine intensive Einarbeitung und Einweisung zu sorgen, bevor der betreffende Mitarbeiter an einem Arbeitsplatz

erstmalig eingesetzt wird. Es dürfen nur fachlich ausreichend qualifizierte sowie persönlich für eine konkrete Tätigkeit geeignete Personen eingesetzt werden<sup>719</sup>. Insoweit ist vor dem Hintergrund der zu bewältigenden Aufgaben beispielsweise auch die Belastbarkeit und insbesondere im Falle der Übertragung von Personalverantwortung auch die Durchsetzungsfähigkeit zu berücksichtigen.

Außerdem ist die Qualifikation laufend zu überprüfen und sind gegebenenfalls weitere Schulungen und Weiterbildungsmaßnahmen zu veranlassen, soweit dies für die jeweilige Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

**dd) Aufsicht und Kontrolle der Mitarbeiter**

Im Rahmen der Organisation ist vor allem eine ausreichende Aufsicht und Kontrolle zu gewährleisten. Das Maß der Aufsichtspflichten richtet sich dabei sowohl nach der Art der Tätigkeit als auch nach der Qualifikation des zu Beaufsichtigenden. Dabei gilt der Grundsatz: je höher das Gefahrenpotential der ausgeübten Tätigkeit und je geringer die Qualifikation der eingesetzten Person, umso höher sind auch die Anforderungen an die wahrzunehmende Aufsicht in Häufigkeit und Intensität.

Insbesondere beim Einsatz in Schichtbetrieben ist auch während der Nachtschichten für eine aus-

---

<sup>719</sup> Dies ergibt sich aus den Grundsätzen zur Organisationshaftung und zum Organisationsverschulden, siehe ausführlich unter I.III.;



reichende Aufsicht zu sorgen. Diesbezüglich können unter Umständen auch Bereitschaftsdienste und Rufbereitschaften eingerichtet werden. Jeder Vorgesetzte muss auch im Falle seiner Abwesenheit mit Hilfe von Vertretungsregelungen für die Wahrnehmung der Aufsichtspflichten sorgen.

**ee) Organisation beim Fremdfirmeneinsatz**

Werden externe Kräfte im Unternehmen eingesetzt, so sind alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um einerseits von der Betriebsstätte ausgehende Gefahren für die Fremdfirmenmitarbeiter abzuwenden, andererseits sind aber auch die Gefahren zu berücksichtigen, die aus dem arbeitsteiligen Zusammenwirken von Arbeitnehmern unterschiedlicher Arbeitgeber resultieren.

Zur Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflichten gegenüber den Mitarbeitern des jeweiligen Auftragnehmers sind diese vor dem erstmaligen Betreten des Betriebsgeländes in die örtlichen Gegebenheiten einzuweisen und ist über die intern geltenden Vorgaben für Verhaltensweisen innerhalb der Betriebsstätten (z.B. Rauchverbot, Zutrittsverbot für bestimmte Gefahrenbereiche, Tragen von Schutzkleidung, Verhalten bei Notfällen etc.), gegebenenfalls auch in der jeweiligen Muttersprache, zu informieren.

Zudem müssen die Arbeiten von externen und internen Kräften koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Gefährdungen können sich insbesondere bei der Durchführung von Reparaturmaßnahmen bei laufendem Betrieb ergeben. Die externen Kräfte sind deshalb mit den betrieblichen Abläufen vertraut zu machen. In der Regel muss ein

Koordinator entweder auf Auftraggeber- oder Auftragnehmerseite ernannt werden.

**ff) Überwachung der Prozesse, Durchführung von Messungen**

Zur Einhaltung gesetzlicher Grenzwerte sind in den vorgeschriebenen Abständen Messungen durchzuführen und Aufzeichnungen hierüber zu führen. Entsprechende organisatorische Regelungen, z.B. in Form interner Anweisungen über Häufigkeit, Art und Weise der Durchführung, Form und Aufbewahrungsdauer der Aufzeichnungen, sind diesbezüglich festzulegen.

Die gesetzlichen Vorgaben sehen teilweise zur Erleichterung der betrieblichen Eigenüberwachung aber auch der behördlichen Überwachung die Erstellung von besonderen Berichten, z.B. Emissionsberichte, Jahresberichte der Beauftragten etc. vor.

**2. Organisation bei Abweichungen vom Normalbetrieb**

Darüber hinaus sind im Rahmen der umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation Regelungen für den Fall zu treffen, dass aufgrund besonderer Situationen vom ursprünglich bestimmungsgemäßen Betrieb abgewichen werden muss, z.B. um notwendige Wartungen oder Inspektionen durchzuführen, oder weil eine eingetretene Notfallsituation besondere Maßnahmen erfordert.

a) **Regelungen bei Inspektion, Wartung und Reparatur**

In der Praxis ereignen sich immer wieder schwerwiegende Unfälle im Rahmen der Durchführung von Reparatur- und Wartungsmaßnahmen, die letztlich auf mangelnde Organisation zurückzuführen sind. Zur organisatorischen Absicherung ist es deshalb erforderlich, für eine ausreichende Abstimmung und Kommunikation zwischen den für den laufenden Betrieb verantwortlichen, z.B. dem Betriebsleiter, und den Personen zu sorgen, die mit derartigen Maßnahmen beauftragt wurden. Hilfreich können diesbezüglich der Einsatz von Checklisten und Formularen sein, z.B. Erlaubnis- und Freigabescheinen, die vor Beginn der jeweiligen Maßnahme vom Verantwortlichen unterzeichnet werden müssen. So kann eine ausreichende Überprüfung im Vorfeld gewährleistet werden.

Die regelmäßige Wartung und Inspektion von Anlagen ist notwendig, um eventuell von der Anlage ausgehende Gefahren rechtzeitig erkennen zu können und um den Nachweis einer sicheren Betriebsweise zu führen. Dementsprechend sind Wartungspläne zu erstellen, mit denen Wartungsintervalle festgelegt werden. Im Anschluss an die durchgeführte Wartung bzw. Inspektion ist eine Dokumentation, z.B. in Form eines Wartungsprotokolls zu erstellen.

**b) Notfallorganisation**

Neben solchen geplanten Abweichungen vom Normalbetrieb können aber auch plötzliche, unvorhergesehene Notfallsituationen auftreten. Den hieraus für Mensch und Umwelt drohenden Gefahren muss insbesondere durch eine effektive Organisation und ein durchdachtes Krisenmanagement begegnet werden, einerseits in präventiver Hinsicht, damit solche Situationen möglichst vermieden werden, andererseits unter dem Gesichtspunkt einer weitgehenden Schadensbegrenzung bei einem dennoch eingetretenen Notfall oder Störfall.

**aa) Notfallpersonal**

Zum einen ist innerhalb der Notfallorganisation dafür zu sorgen, dass sämtliche Mitarbeiter über das Verhalten im Notfall ausreichend informiert und geschult werden. Dies gilt ebenso für alle übrigen Personen, die sich auf dem Betriebsgelände aufhalten, wie z.B. Besucher oder Fremdfirmenpersonal. Darüber hinaus ist es, je nach Gefährdungspotential der betriebenen Anlagen, unerlässlich eigens für die Bewältigung von Krisensituationen zuständiges und geschultes Personal vorzusehen, wie z.B. die Einrichtung eines Krisenstabes. Um das richtige Handeln in der konkreten Notfallsituation zu schulen, sind regelmäßige Übungen durchzuführen.

**bb) Ermittlung von Gefahren**

Zur wirksamen Gefährdungsprävention muss zunächst eine sorgfältige Analyse sämtlicher Prozesse erfolgen. Dabei sind im Vorfeld die zur Ermittlung potentieller Gefahren einzusetzenden Verfahren festzulegen.

Es sind aber nicht nur die durch die betrieblichen Abläufe und von den betriebenen Anlagen ausgehenden Gefahren zu ermitteln, sondern auch solche, die von außen einwirken, wie z.B. Bombendrohungen, terroristische Anschläge, Unwetterkatastrophen usw.

**cc) Festlegung von Präventionsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Auswirkungsbegrenzung – Notfallpläne**

Aufgrund der ermittelten potentiellen Gefahren, sind entsprechende Notfall- und Gefahrenabwehrpläne zu erstellen, die die Auswirkungen eines eingetretenen Krisenfalles begrenzen sollen. Handelt es sich um einen Störfallbetrieb, so sind die besonderen Anforderungen der Störfallverordnung zur Erstellung von Alarm- und Gefahrenabwehrplänen sowie zur Erstellung eines Sicherheitsberichtes zu beachten. Soweit erforderlich sind die Notfallmaßnahmen auch mit externen Kräften, wie z.B. Katastrophenschutzbehörden abzustimmen.

**dd) Auswertung von Störungen und Festlegung von Maßnahmen zur künftigen Verhinderung**

Um aus einmal eingetretenen Krisensituationen

für die Zukunft zu lernen, muss jede Notfallsituation und auch jeder Beinahe-Unfall auf seine möglichen Ursachen analysiert werden. Es sind entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um künftige Vorfälle zu vermeiden.

**ee) Kommunikation und Information der Öffentlichkeit**

Weiterhin muss die Kommunikation und Information der Öffentlichkeit organisiert werden. Handelt es sich um einen Störfallbetrieb, so ist eine entsprechende Information über das Verhalten bei einem Störfall an alle betroffenen Haushalte zu verteilen, z.B. in Form einer entsprechenden Informationsbroschüre.

In der konkreten Krisensituation muss die Kommunikationsmöglichkeit nach außen durch die Einrichtung entsprechender Räumlichkeiten, die mit dem erforderlichen Equipment ausgestattet sind, gewährleistet sein. Auch diesbezüglich sind die notwendigen organisatorischen Maßnahmen zu ergreifen.

### **3. Organisation bei Änderung von Verfahren / Prozessen, (Management of Change)**

Bei der Änderung von Verfahren oder der Änderung eingesetzter Produktionsmittel sind vielfältige organisatorische Maßnahmen zu ergreifen.

Neben der Information und Schulung der betreffenden Mitarbeiter über die geänderten Prozesse oder neu eingesetzten Arbeits- und Produktionsmittel ist im übrigen die gesamte Ablauforganisation, insbesondere auch hinsichtlich der Notfallorganisation zu überdenken, da sich aus geänderten Verfahren neue, bis dahin nicht vorhandene, Gefährdungspotentiale oder mögliche Dominoeffekte ergeben können.

### **4. Dokumentation**

Zum Nachweis einer umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation ist auch für eine entsprechende Dokumentation der getroffenen Maßnahmen zu sorgen. Das bedeutet, dass abgesehen von den zahlreichen gesetzlichen Dokumentationspflichten, die zu erfüllen sind, auch darüber hinausgehend im Interesse des Unternehmens und seiner Beschäftigten – insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Beweisführung in möglichen Haftungsprozessen oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren – für eine ausreichende Dokumentation auch der ablauforganisatorischen Maß-



nahmen zu sorgen ist. Diesbezüglich empfiehlt sich beispielsweise das Führen von Aufzeichnungen über durchgeführte Schulungen, Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen, Wartungen und Inspektionen sowie Sicherheitschecks.

## **5. Systematische Überprüfung der umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation**

Die einmal implementierte Betriebsorganisation oder das eingeführte Managementsystem bedarf der regelmäßigen Überprüfung und Anpassung an die sich im und außerhalb des Unternehmens ständig ergebenden Änderungen.

### **a) Durchführung von Compliance Audits**

Zur Gewährleistung der Rechtskonformität ist es zum einen erforderlich, die Einhaltung der bestehenden gesetzlichen Voraussetzungen zu überprüfen, zum anderen sind aber auch die Änderungen der gesetzlichen Anforderungen laufend auf ihre möglichen Auswirkungen für das Unternehmen im Auge zu behalten.

### **b) Durchführung von Systemaudits**

Darüber hinaus sind die etablierten Organisationsstrukturen und –maßnahmen auf ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Gewährleistung einer umweltschutzsichernde Betriebs- und Unternehmensorganisation zu überprüfen.

**c) Berichtswesen**

Das Ergebnis der durchgeführten Audits ist den verantwortlichen Stellen, vorzugsweise der obersten Leitung mitzuteilen.

**d) Einleitung von Korrekturen**

Eine gelebte Betriebsorganisation setzt im Sinne eines permanenten Verbesserungsprozesses innerhalb des funktionierende Managementsystem das konsequente Einleiten von Korrekturen festgestellter Defizite und Mängel voraus. Hierfür ist ein entsprechender Maßnahmenplan zu erstellen, der die Verantwortlichen für die Umsetzung benennt und einen zeitlichen Rahmen für die zu treffenden Maßnahmen setzt.

## **K. Schlussbemerkung**

Um Umweltschutz und Sicherheit im arbeitsteiligen Produktionsprozess gewährleisten zu können, bedarf es organisatorischer Strukturen. Die betriebliche Umweltschutzorganisation ist somit ein prozedurales Instrument zur Umsetzung und Einhaltung materieller Rechtsvorschriften. Moderne Umweltschutz- und Sicherheitsmanagementsysteme sind über die bloße Gewährleistung der Rechtskonformität geeignet, Verbesserungsprozesse in Gang zu setzen und auf diese Weise eine erhöhte Umweltleistung und mehr Sicherheit zu erreichen. Damit sind sie auch geeignet, Eigenverantwortung und Eigeninitiative der Unternehmen zu stärken und so Vollzugsdefizite auszugleichen.

Die weitreichenden Gefahren, die organisatorische Mängel in betrieblichen Prozessen haben können, sind im Straf- und Zivilrecht unter dem Gesichtspunkt des Organisationsverschuldens bzw. der Organisationshaftung aus der Verletzung von Verkehrssicherungspflichten Gegenstand einer umfangreichen Rechtsprechung geworden, lange bevor normierte Umwelt- und Sicherheitsmanagementsysteme Eingang in das deutsche Rechtssystem gefunden haben. Im Anschluss hieran fanden auch in das Umweltverwaltungsrecht Vorschriften Eingang, die mehr oder weniger konkrete Vorga-

ben an eine umweltschutzsichernde Betriebsorganisation formulieren.

Die Untersuchung der organisatorischen Pflichten in den unterschiedlichen Bereichen hat zahlreiche Überschneidungen und Parallelen offenbart. Aus ihnen lassen sich Organisationsgrundsätze herleiten, die als zwingende Mindestvoraussetzungen an eine „gute Organisation“ stets einzuhalten sind. Die Konkretisierung dieser Anforderungen bildet demnach eine Art „Stand der Organisationstechnik“, mit der wirksam organisatorische Gefahren abgewendet werden können.

Ebenso wie eine zusammenführende Kodifikation des zersplitterten, kaum noch zu überschauenden *materiellen* Umweltverwaltungsrechts anzustreben ist, wäre in diesem Zusammenhang auch eine harmonisierte Formulierung prozeduraler Anforderungen an die umweltschutzsichernde Betriebsorganisation wünschenswert.

Letztendlich muss es aber darum gehen, das Ordnungsrecht um neue effektive Instrumente zu ergänzen, die vermehrt auf Eigenkontrolle und Eigeninitiative setzen.

Allein durch Schaffung neuer Regularien lassen sich die aktuellen Umweltschutz- und Sicherheitsprobleme nicht länger lösen. Ein an der Vermeidung von Umweltrisiken orientiertes Rechtskonzept darf sich nicht allein auf eine stetig zuneh-

mende Vielfalt von immer differenzierteren Ge- und Verboten orientieren, sondern muss die notwendige Suche nach flexiblen innovativen Technologien fördern.

*„ Wenn wir alle Vorschriften erfüllen und die Behörden zugestimmt haben, dann reicht das nicht, um unserer Verantwortung gerecht zu werden. Es kommt darauf an, Umweltschutzvorschriften nicht nur zu befolgen, sondern mit Leben zu erfüllen.“<sup>720</sup>*

---

<sup>720</sup> Prof. Hilger, Pressekonferenz am 4.3. 1993 in: Hoechst AG, Dokumentation der Pressemitteilungen nach dem Störfall im Werk Griesheim, Frankfurt 1993.



